

GEPA- 01

लोक प्रशासन एक परिचय

Public Administration an Introduction



उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, नैनीताल

फोन नं० 05946 – 261122, 261123

टॉल फ्री नं० 18001804025

ई-मेल info@uou.ac.in

<http://uou.ac.in>

अध्ययन मंडल

प्रोफेसर गिरिजा प्रसाद पाण्डे निदेशक- समाज विज्ञान विद्याशाखा उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	प्रोफेसर अल्का धमेजा, लोक प्रशासन विभाग इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, दिल्ली
प्रोफेसर उमा मैदुरी, लोक प्रशासन विभाग इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, दिल्ली	प्रोफेसर बी० अरूण कुमार, लोक प्रशासन विभाग वर्धमान महावीर खुला विश्वविद्यालय, कोटा, राजस्थान
डॉ० घनश्याम जोशी (असिस्टेन्ट प्रोफेसर) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	श्री सुमित सिंह (असिस्टेन्ट प्रोफेसर- एसी) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड
श्री शुभांकर शुक्ला (असिस्टेन्ट प्रोफेसर- एसी) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	श्री प्रमोद चन्याल (असिस्टेन्ट प्रोफेसर- एसी) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड
पाठ्यक्रम संकलन और सम्पादन डॉ० घनश्याम जोशी(असिस्टेन्ट प्रोफेसर) कार्यक्रम समन्वयक, लोक प्रशासन लोक प्रशासन विभाग, उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	

इकाई लेखक	इकाई संख्या
डॉ० उमेश कुमार झा दुर्गाप्रसाद बलजीत सिंह पी० जी० कालेज, अनूपशहर, बुलन्दशहर, उ० प्र०	1, 2, 3, 4, 5
डॉ० अरविन्द सिंह के०जी०के० कॉलेज, मुरादाबाद, उ० प्र०	6, 7, 8
डॉ० सूर्यभान सिंह उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी	9

कापीराइट @ उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय

प्रथम संस्करण - 2023

प्रकाशन- निदेशालय अध्ययन एवं प्रकाशन, उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी- 263139

अनुक्रम

खण्ड- 1 लोक प्रशासन के सिद्धान्त		
1	लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति क्षेत्र, महत्व	1- 12
2	लोक प्रशासन के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण	13 – 24
3	लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन	25 – 33
4	लोक प्रशासन का विकास, नवीन लोक प्रशासन	34 – 47
5	लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से सम्बन्ध	48 – 57
खण्ड- 2 विकास प्रशासन व तुलनात्मक लोक प्रशासन		
6	विकास प्रशासन अर्थ, विशेषताएं, क्षेत्र	58 – 68
7	विकसित और विकासशील देशों में विकास प्रशासन	69 – 78
8	तुलनात्मक लोक प्रशासन अर्थ, क्षेत्र एवं अध्ययन के दृष्टिकोण	79 – 91
9	लोक प्रशासन का सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक परिवेश	92 – 106

इकाई- 1 लोक प्रशासन का अर्थ, स्वरूप, क्षेत्र एवं महत्व

इकाई की संरचना

- 1.0 प्रस्तावना
- 1.1 उद्देश्य
- 1.2 लोक प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषा
- 1.3 लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ
- 1.4 लोक प्रशासन का स्वरूप
 - 1.4.1 एकीकृत एवं प्रबन्धकीय दृष्टिकोण
 - 1.4.2 लोक प्रशासन विज्ञान है या कला
- 1.5 लोक प्रशासन का विषय क्षेत्र
 - 1.5.1 संकुचित दृष्टिकोण
 - 1.5.2 व्यापक दृष्टिकोण
 - 1.5.3 पोस्टकार्ब दृष्टिकोण
 - 1.5.4 आदर्शवादी दृष्टिकोण
- 1.6 लोक प्रशासन का महत्व
- 1.7 सारांश
- 1.8 शब्दावली
- 1.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 1.10 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 1.11 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 1.12 निबन्धात्मक प्रश्न

1.0 प्रस्तावना

किसी भी विषय का अध्ययन प्रारंभ करते समय विद्यार्थी सर्वप्रथम विषय की आधारभूत बातों से परिचित होना चाहते हैं। आप अपने दिन पर दिन के अनेक कार्यों के सन्दर्भ में प्रशासन के सम्पर्क में आते होंगे और इतना तो जानते ही होंगे कि प्रशासन वह संगठन है जो हमारे जीवन की विभिन्न क्रियाओं को नियंत्रित एवं प्रभावित करता है। एक क्रिया के रूप में लोक प्रशासन उतना ही प्राचीन है जितना कि मानव का संगठित जीवन। किन्तु अध्ययन के एक विषय के रूप में इसका विकास आधुनिक काल में हुआ है, प्रारंभिक काल में लोक प्रशासन का कार्य शांति एवं व्यवस्था बनाये रखना, अपराध रोकना तथा पारस्परिक विवादों को सुलझाने जैसे कार्यों तक सीमित था। किन्तु आधुनिक लोक कल्याणकारी राज्यों में इसका कार्य-क्षेत्र एवं प्रभाव कई गुणा बढ़ गया है, शासन का स्वरूप चाहे कैसा भी हो, लोक प्रशासन राजनितिक व्यवस्था का एक अपरिहार्य तत्व है। इस इकाई के अध्ययन के बाद आप समझ सकेंगे कि लोक प्रशासन क्या है, इसके अन्तर्गत किन विषयों का अध्ययन किया जाता है तथा इसका हमारे व्यक्तिगत एवं सार्वजनिक जीवन में क्या महत्व है?

1.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- लोक प्रशासन के अर्थ को समझ सकेंगे तथा इसकी परिभाषा कर सकेंगे।
- लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषताओं को रेखांकित कर सकेंगे।
- लोक प्रशासन की प्रकृति को स्पष्ट कर सकेंगे।
- लोक प्रशासन के महत्व पर प्रकाश डाल सकेंगे।

1.2 लोक प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषा

लोक प्रशासन, प्रशासन का एक विशिष्ट अंग है। प्रशासन एक सुनिश्चित उद्देश्य की पूर्ति के लिए मनुष्यों द्वारा परस्पर सहयोग का नाम है। इसका अर्थ है 'कार्यों का प्रबन्ध करना अथवा लोगों की देखभाल करना।' यह एक व्यापक प्रक्रिया है, जो सभी सामूहिक कार्यों के विषय में चाहे सार्वजनिक हो या व्यक्तिगत, नागरिक हो या सैनिक, बड़े कार्य हों या छोटे, सभी के सम्बन्ध में लागू होता है। दूसरे शब्दों में प्रशासन शब्द के अन्तर्गत निजी एवं सरकारी गतिविधियों का प्रबन्धन सम्मिलित है। इस अर्थ में प्रशासन को विश्वविद्यालयों, चिकित्सालयों, व्यापारिक कम्पनियों, विभिन्न सरकारी विभागों आदि में देखा जा सकता है। लोक प्रशासन, प्रशासन का वह भाग है जिसका सम्बन्ध शासन की गतिविधियों से होता है। व्यक्तिगत प्रशासन के विपरीत यह शासकीय कार्यों का प्रबन्धन है। एक विशिष्ट राजनैतिक व्यवस्था के अन्तर्गत लोक प्रशासन राजनीतिक निर्णयों को कार्यरूप में परिवर्तित करने का एक साधन है। इसके द्वारा "सरकार के उद्देश्यों एवं लक्ष्यों की प्राप्ति होती है" इसका सम्बन्ध सार्वजनिक समस्याओं से है। यह लोक हित के लिए सरकार द्वारा किया गया संगठित प्रयास है। यह राजनीतिक प्रक्रिया का भी एक भाग है, क्योंकि लोकनीति के निर्धारण में यह महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है। समाज को सुविधायें प्रदान करने हेतु अनेक निजी समूहों और व्यक्तियों से इसका घनिष्ठ सम्बन्ध है। यह निजी प्रशासन से कई दृष्टियों से भिन्न है।

अध्ययन के एक विषय के रूप में लोक प्रशासन सामाजिक विज्ञान की वह शाखा है जो मुख्य रूप से शासन के क्रियाकलापों तथा प्रक्रियाओं से सम्बन्ध रखता है। इसे जन प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन या सरकारी प्रशासन भी कहा जाता है। 'लोक' शब्द का प्रयोग सार्वजनिकता का सूचक है तथा इस विषय को एक विशिष्टता प्रदान करता है। सरकार के तीन अंग होते हैं: व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका। क्या लोक प्रशासन में सरकार के तीनों अंगों का अध्ययन किया जाना चाहिए? इस विषय पर विद्वानों में मतभेद है, जिसके कारण लोक प्रशासन की अलग-अलग परिभाषाएँ की गयी हैं।

लोक प्रशासन की कुछ प्रमुख परिभाषाएँ निम्नलिखित हैं-

- "लोक प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं, जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है"- एल0डी0 व्हाइट
- "कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप से क्रियान्वित करने का नाम ही लोक प्रशासन है। कानून को क्रियान्वित करने की प्रत्येक क्रिया एक प्रशासकीय क्रिया है।"- वुडरो विल्सन

- “साधारण प्रयोग में लोक प्रशासन का अर्थ उन क्रियाओं से है जो राष्ट्रीय, प्रान्तीय तथा स्थानीय सरकारों की कार्यपालिका शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती है।”- एच0 साइमन
- “सामान्यतः लोक प्रशासन, प्रशासन विज्ञान का वह भाग है जो शासन से विशेषकर इसके कार्यपालिका पक्ष से सम्बन्धित है जहाँ सरकार का कार्य किया जाता है। यद्यपि विधायिका एवं न्यायपालिका से सम्बन्धित समस्याएँ भी स्पष्ट रूप से प्रशासकीय समस्याएँ ही हैं।”- लूथर गुलिक

उपर्युक्त परिभाषाओं के अवलोकन से स्पष्ट है कि लोक प्रशासन शब्द का प्रयोग संकुचित तथा व्यापक दोनों सन्दर्भों में किया जाता है। संकुचित सन्दर्भ में, इसका प्रयोग केवल कार्यपालिका द्वारा किये जाने वाले कार्यों के सन्दर्भ में किया जाता है। व्यापक सन्दर्भ में, लोक प्रशासन को सरकार अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के कार्यों के समग्र अध्ययन से जोड़ा गया है। मोटे तौर पर एल0 डी0 व्हाइट के इस कथन से सहमति व्यक्त की जा सकती है कि “लोक प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य लोक नीति को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है।”

1.3 लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ

लोक प्रशासन का अर्थ एवं इसकी विभिन्न परिभाषाओं को जानने के उपरान्त आप इसकी प्रमुख विशेषताओं को निम्नलिखित रूपों में रेखांकित कर सकते हैं-

1. लोक प्रशासन, प्रशासन का वह भाग है जिसका सम्बन्ध लोक नीतियों को कार्यरूप में परिणत करने से है।
2. यह सार्वजनिक हित के लिए व्यक्ति तथा उसके साधनों का संगठित प्रयास है।
3. इसके अन्तर्गत व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका तीनों शाखाएं और उनके परस्पर सम्बन्ध आते हैं, किन्तु औपचारिक रूप से यह सरकारी अधिकारी-तंत्र पर ही विशेष रूप से केन्द्रित होता है।
4. आधुनिक काल में लोकनीति के निर्धारण में भी यह महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।
5. इसका उद्देश्य निश्चित नियमों के अनुसार सरकारी कार्यों का निर्देशन तथा संचालन है।
6. यह किसी विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए किया जाने वाला कार्य है।
7. प्रशासन करने वाले व्यक्ति के पास अधिकार का होना आवश्यक है। इसी के आधार पर वह दूसरों से किसी कार्य में सहयोग प्राप्त करता है।
8. इसमें एक से अधिक व्यक्तियों के सहयोग से कार्य किया जाता है। एक व्यक्ति द्वारा किये गये कार्य को लोक प्रशासन की संज्ञा प्रदान नहीं की जा सकती है।
9. यह निजी प्रशासन से कई दृष्टियों में भिन्न है।
10. समाज को सुविधायें प्रदान करने की प्रक्रिया में यह निजी समूहों और व्यक्तियों से निकट सम्बन्ध रखता है।

अभ्यास प्रश्न- 1

1. प्रशासन एक सुनिश्चित उद्देश्य की पूर्ति के लिए मनुष्यों द्वारा परस्पर सहयोग का नाम है। सत्य/असत्य
2. प्रशासन का सम्बन्ध निजी समस्याओं से है। सत्य/असत्य
3. प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं, जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को लागू करना है। सत्य/असत्य

1.4 लोक प्रशासन का स्वरूप

अब तक आप यह समझ चुके होंगे कि लोक प्रशासन का अर्थ क्या है? अब हम इसके स्वरूप या प्रकृति पर चर्चा करेंगे।

लोक प्रशासन एक गतिशील विषय है जिस कारण इसके स्वरूप में निरन्तर परिवर्तन होता रहा है। इस विषय के स्वरूप पर बदलती हुई सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक परिस्थितियों एवं अन्य सम्बन्धित सामाजिक विज्ञानों का व्यापक प्रभाव पड़ा है। सामान्यतया लोक प्रशासन के स्वरूप पर दो दृष्टियों से विचार किया जाता है- प्रथम इस दृष्टि से कि इस विषय के अन्तर्गत किन क्रियाकलापों का अध्ययन किया जाना चाहिए और दूसरे इस दृष्टि से कि यह विज्ञान है या कला या दोनों का समन्वित रूप।

1.4.1 एकीकृत एवं प्रबन्धकीय दृष्टिकोण

लोक प्रशासन की परिभाषा की तरह इसके स्वरूप या प्रकृति के विश्लेषण के सम्बन्ध में भी विद्वान एकमत नहीं है। इस सम्बन्ध में मुख्यतया दो दृष्टिकोण हैं जिन्हें एकीकृत तथा प्रबन्धकीय दृष्टिकोण कहा जा सकता है।

एकीकृत दृष्टिकोण के अनुसार किसी निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सम्पादित की जाने वाली क्रियाओं का समग्रीकरण का योग ही प्रशासन है चाहे वे क्रियाएँ लेखन, प्रबन्धन या सफाई सम्बन्धी ही क्यों न हो। इस प्रकार उपक्रम अथवा उद्यम विशेष में कार्यरत संदेशवाहक, फोरमैन, चौकीदार, सफाई कर्मचारी तथा शासन के सचिवों एवं प्रबन्धकों तक के कार्य को प्रशासन का भाग माना गया है। इस दृष्टिकोण में उपक्रम में कार्यरत छोटे कर्मचारियों से लेकर बड़े अधिकारियों तक के कार्यों को प्रशासन का भाग माना जाता है। व्हाइट इसी दृष्टिकोण के समर्थक है। दूसरी ओर प्रबन्धकीय दृष्टिकोण केवल उन्हीं लोगों के कार्यों को प्रशासन मानता है, जो किसी उपक्रम सम्बन्धी केवल प्रबन्धकीय कार्यों का सम्पादन करते हैं। प्रबन्धकीय कार्य का लक्ष्य उपक्रम के विभिन्न क्रियाओं का एकीकरण, नियन्त्रण तथा समन्वय करना होता है। साइमन, स्मिथबर्ग तथा थॉमसन इस दृष्टिकोण के समर्थक हैं। उनके मतानुसार “प्रशासन शब्द अपने संकुचित अर्थों में आचरण के उन आदर्शों को प्रकट करने के लिए प्रयोग किया जाता है, जो अनेक प्रकार के सहयोगी समूहों में समान रूप से पाये जाते हैं।” लूथर गुलिक के अनुसार, “प्रशासन का सम्बन्ध कार्य पूरा किये जाने और निर्धारित उद्देश्यों की पूर्ति से है।”

उपर्युक्त दोनों दृष्टिकोणों में मौलिक अन्तर है। एकीकृत दृष्टिकोण को स्वीकार करने पर हमें किसी उद्यम में लगे सभी कर्मचारियों के कार्यों को प्रशासन के अन्तर्गत मानना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त, विषय-वस्तु के अन्तर के कारण एक क्षेत्र का प्रशासन दूसरे क्षेत्र के प्रशासन से भिन्न होगा। जैसे- शिक्षा के क्षेत्र का प्रशासन लोक निर्माण के प्रशासन से भिन्न होगा। दूसरी तरफ प्रबन्धकीय दृष्टिकोण को स्वीकार करने पर प्रशासन प्रबन्धन की तकनीक बनकर रह जाती है। प्रबन्धक का कार्य संगठन करना तथा उद्देश्य की प्राप्ति हेतु जन तथा साधन सामग्री का प्रयोग करना है। यह दृष्टिकोण प्रशासन को अपने आप में भिन्न तथा पृथक क्रिया मानता है तथा प्रत्येक क्षेत्र के प्रशासन को एक ही दृष्टि से देखता है।

अब आपके मन में यह दुविधा उत्पन्न हो गयी होगी कि उपर्युक्त दोनों दृष्टिकोणों में किसे उपर्युक्त माना जाय? वास्तव में उपर्युक्त दोनों दृष्टिकोणों में किसी की भी पूर्णतः उपेक्षा नहीं की जा सकती। सच तो यह है कि प्रशासन का ठीक अर्थ उस प्रसंग पर निर्भर करता है जिस सन्दर्भ में शब्द का प्रयोग किया जाता है। अध्ययन विषय के रूप में प्रशासन उन सरकारी प्रयत्नों के प्रत्येक पहलू की परीक्षा करता है, जो कानून तथा लोकनीति को क्रियान्वित करने हेतु सम्पादित किये जाते हैं। एक प्रक्रिया के रूप में इससे वे सभी प्रयत्न आ जाते हैं जो किसी संस्थान में

अधिकार-क्षेत्र प्राप्त करने से लेकर अन्तिम ईंट रखने तक उठाये जाते हैं तथा व्यवसाय के रूप में यह किसी भी सार्वजनिक संस्थान के क्रियाकलापों का संगठन तथा संचालन करता है।

1.4.2 लोक प्रशासन विज्ञान है या कला

लोक प्रशासन के स्वरूप को पूर्ण रूप से समझने के लिए आपको यह भी जानना होगा कि यह विषय कला है अथवा विज्ञान अथवा दोनों का समन्वित रूप। एक प्रक्रिया के रूप में लोक प्रशासन को सामान्यतया एक कला समझा जाता है। कला का अपना कौशल होता है और वह व्यवस्थित ढंग से व्यवहार में लायी जाती है। प्रशासन एक विशेष क्रिया है जिसमें एक विशेष ज्ञान तथा तकनीकी-कौशल की आवश्यकता होती है। अन्य कलाओं की भाँति प्रशासन को भी अभ्यास से सीखा जा सकता है। वर्तमान में प्रशासनिक दक्षता के लिए 'निपुण' तथा 'विशिष्ट' प्रकार के दक्ष लोगों की आवश्यकता सरकार के विभिन्न आयामों में महसूस की जा रही है। प्रशासनिक कला में निपुणता हासिल करने के लिए व्यक्ति में धैर्य, नियन्त्रण, हस्तान्तरण, आदेश की एकता आदि गुणों का होना आवश्यक है। इन गुणों के अभाव में प्रशासक अपने कर्तव्यों का सफलतापूर्वक निष्पादन नहीं कर सकता। लूथर गुलिक के अनुसार "एक अच्छे प्रशासक को 'पोस्टकार्ड' तकनीकों में पारंगत होना चाहिए।" जो विचारक प्रशासन को कला नहीं मानते, उनका तर्क है कि प्रशासन की सफलता और असफलता मानवीय वातावरण एवं परिस्थितियों पर निर्भर करती है। एक स्थान पर एक प्रशासक उन्हीं तकनीकों से सफल हो जाता है और दूसरे स्थान पर असफल हो जाता है। यह सच है कि सामाजिक और मानवीय पर्यावरण प्रशासन की कार्यकुशलता को उसी प्रकार प्रभावित करते हैं जिस प्रकार खेल का मैदान बदलने पर नया वातावरण खिलाड़ी के कौशल को प्रभावित करता है। किन्तु प्रशासन एक कौशल है। प्रत्येक व्यक्ति इस कौशल को हासिल नहीं कर सकता। प्रशिक्षण और अभ्यास के बाद ही इस उच्चतम कला को ग्रहण किया जा सकता है। अतः यह कहना उचित होगा कि लोक प्रशासन एक कला है।

अब प्रश्न यह उठता है कि इस विषय को विज्ञान का दर्जा दिया जाय या नहीं। यह एक विवादित प्रश्न है तथा इसका उत्तर इस बात पर निर्भर करता है कि हम विज्ञान शब्द का प्रयोग किस अर्थ में करते हैं। साधारणतः विज्ञान शब्द का प्रयोग दो अर्थों में किया जाता है- व्यापक और संकीर्ण।

व्यापक अर्थ में इस शब्द का प्रयोग 'अनुभव एवं पर्यवेक्षण से प्राप्त क्रमबद्ध ज्ञान' के रूप में किया जाता है। इसी अर्थ में हम सामाजिक विज्ञानों को जिनमें राजनीतिशास्त्र, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, आदि शामिल हैं, विज्ञान की संज्ञा प्रदान करते हैं। दूसरे अर्थ में विज्ञान, ज्ञान का वह निकाय है जो ऐसे परिशुद्ध सामान्य सिद्धान्तों की स्थापना करता है जिनके आधार पर एक बड़ी सीमा तक परिणामों के सम्बन्ध में पूर्वकथन किया जा सकता है। इस प्रकार के विज्ञानों को 'शुद्ध विज्ञान' के नाम से पुकारा जाता है, जैसे- भौतिकी, रसायनशास्त्र और गणित। सामान्यतया लोक प्रशासन को एक 'सामाजिक विज्ञान' माना जाता है, यद्यपि इस विषय पर सभी विद्वान एकमत नहीं हैं। विद्वानों का एक ऐसा वर्ग भी है जो इस विषय को विज्ञान नहीं मानते। ऐसे विद्वानों द्वारा निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं-

मानवीय क्रियाओं से सम्बन्धित हो ने के कारण लोक प्रशासन के नियम कम विश्वसनीय होते हैं। ये स्थान और काल के अनुसार बदलते रहते हैं।

1. लोक प्रशासन के क्षेत्र में सर्वसम्मत एवं सार्वभौमिक सिद्धान्तों का अभाव है।

2. विज्ञान की भाँति लोक प्रशासन के पास कोई ऐसी प्रयोगशाला नहीं है जहाँ पूर्व अर्जित तथ्यों की सत्यता स्थापित की जा सके।
3. विज्ञान में नैतिक मूल्यों एवं आदर्शों का कोई स्थान नहीं होता जबकि लोक प्रशासन के सिद्धान्त निरन्तर प्रशासकीय क्रिया की तथ्यपरक एवं आदर्शपरक धारणाओं, अर्थात् 'क्या है' और 'क्या होना चाहिए' के बीच झूलते रहते हैं।
4. इसमें पूर्व कथनीयता अर्थात् भविष्यवाणी करने की क्षमता का अभाव है।
5. प्रशासकीय आचरण न तो पूर्णतः विवेकनिष्ठ होता है और न ऐसा होना सम्भव ही है। ऐसी स्थिति में उसके विज्ञान होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

इसमें कोई दो राय नहीं कि संकीर्ण अर्थ में लोक प्रशासन को विज्ञान की संज्ञा प्रदान नहीं की जा सकती, परन्तु विषय से सम्बद्ध अधिकांश विद्वानों में इस बात पर मतैक्य पाया जाता है कि व्यापक अर्थ में लोक प्रशासन के विज्ञान होने के दावे को अस्वीकार नहीं किया जा सकता।

लोक प्रशासन के विज्ञान होने के समर्थन में निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं-

1. एक विषय के रूप में लोक प्रशासन, प्रशासन से सम्बन्धित ज्ञान का क्रमबद्ध अध्ययन करता है।
2. इस विषय के अध्ययन के लिए लगभग सुनिश्चित क्षेत्र निर्धारित कर लिया गया है तथा इस आधार पर इसे अन्य शास्त्रों से पृथक किया जा सकता है।
3. गत वर्षों में प्रशासन के क्षेत्र में जो पर्यवेक्षण, परीक्षण तथा अनुसंधान हुये हैं, उनके परिणामस्वरूप अनेक सुनिश्चित अवधारणाएँ तथा परिकल्पनाएँ विकसित हुई हैं।
4. भारी संख्या में ऐसे तथ्यों का संग्रह कर लिया गया है, जिन पर वैज्ञानिक अध्ययन की पद्धतियों का प्रयोग किया जा रहा है।
5. अन्य सामाजिक विज्ञानों की भाँति लोक प्रशासन में भी कुछ ऐसे सामान्य सिद्धान्त विकसित किये जा चुके हैं, जो प्रभावी शासन की स्थापना के लिए पथ प्रदर्शक का काम कर सकते हैं।
6. यह विषय तथ्यों एवं घटनाओं की वैज्ञानिक विवेचना करता है और इसके माध्यम से प्रशासक अनुमान लगा सकते हैं कि इन घटनाओं के क्या परिणाम होंगे? अर्थात् इसमें भविष्यवाणी करने की क्षमता है।
7. इस विषय से सम्बन्धित घटनाओं का वैज्ञानिक ढंग से अध्ययन करने के उपरान्त इस प्रकार के कारण खोजे की जा सकती हैं, जिनके आधार पर यह कहा जा सकता है कि समान कारणों का काफी बड़ी सीमा तक समान प्रभाव होता है। उक्त सन्दर्भ में सच तो यह है कि प्रत्येक ज्ञान के दो पहलू होते हैं- एक कला का और दूसरा विज्ञान का। उदाहरण के लिए, फोटोग्राफी अथवा औषधि विज्ञान कला भी है और विज्ञान भी। इसी प्रकार लोक प्रशासन विज्ञान और कला दोनों का समन्वित रूप है। चार्ल्स बेयर्ड के अनुसार, लोक प्रशासन उतना ही विज्ञान है जितना कि अर्थशास्त्र। उनके मत में जिस प्रकार प्राकृतिक विज्ञानों के क्षेत्र में अनुसंधान, वैज्ञानिक समितियों तथा वैज्ञानिकों द्वारा ज्ञान एवं परिकल्पनाओं के आदान-प्रदान ने ज्ञान की परिशुद्धता में वृद्धि की है, उसी प्रकार हम यह आशा कर सकते हैं कि प्रशासन के क्षेत्र में भी अनुसंधान, प्रशासकीय समितियों तथा प्रशासकों के पारस्परिक आदान-प्रदान भी ज्ञान की परिशुद्धता में वृद्धि करने में सहायक सिद्ध हो सकते हैं। यहाँ पर ध्यान देने योग्य बात यह है कि लोक प्रशासन केवल तथ्यों अर्थात् 'क्या है' का ही अध्ययन नहीं करता, वरन् आदर्शों अर्थात् 'क्या होना चाहिए' का भी अध्ययन करता है। इस प्रकार अन्य सामाजिक विज्ञानों की भाँति यह तथ्यपरक एवं आदर्शपरक दोनों

प्रकार का विज्ञान हो सकता है। अपने पारम्परिक रूप में यह एक तथ्यपरक विज्ञान ही बना रहा है। परन्तु आधुनिक विचारकों ने इस दृष्टिकोण को स्वीकार नहीं किया। उनका कहना है कि प्रशासन का ध्येय श्रेष्ठ प्रशासन है। इस धारणा को स्वीकार कर लेने के बाद यह प्रश्न सहज ही उठता है कि श्रेष्ठ प्रशासन की कसौटी क्या है? स्पष्टतः इन प्रश्नों में प्रयोजनों और मूल्यों की समस्या निहित है और यह प्रश्न लोक प्रशासन को आदर्शमूलक अध्ययन का स्वरूप प्रदान करता है।

निष्कर्षतः यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन एक प्रगतिशील विज्ञान है, जिसके निष्कर्ष अथवा सिद्धान्त भी नये अनुसंधान तथा नये अनुभव के अनुसार अपने आप को भी बदल डालते हैं। यह सही है कि समय-समय पर प्रतिपादित किये जाने वाले विभिन्न मतों से लोक प्रशासन की समस्या के बारे में सही समझ कायम करने में सहायता मिली है, तथापि उनके सम्बन्ध में पूर्णता का दावा नहीं किया जा सकता है।

अभ्यास प्रश्न- 2

1. एकीकृत दृष्टिकोण में लोक प्रशासन के अन्तर्गत किन कार्यों को सम्मिलित किया जाता है?
2. प्रबंधकीय दृष्टिकोण केवल उन्हीं लोगों के कार्यों को प्रशासन मानता है जो किसी उपक्रम सम्बन्धी केवल प्रबंधकीय कार्यों का सम्पादन करते हैं। सत्य/असत्य
3. एकीकृत दृष्टिकोण प्रत्येक क्षेत्र के प्रशासन को एक ही दृष्टि से देखता है। सत्य/असत्य
4. “एक अच्छे प्रशासक को पोस्टकार्ब तकनीकों में पारम्परागत होना चाहिए” यह किसका कथन है?
5. लोक प्रशासन के विज्ञान होने के पक्ष में दो तर्क प्रस्तुत कीजिए।

1.5 लोक प्रशासन का विषय क्षेत्र

लोक प्रशासन की प्रकृति को समझने के उपरान्त आप यह जानेंगे कि इस विषय के अन्तर्गत किन तथ्यों तथा समस्याओं का अध्ययन किया जाता है, अर्थात् लोक प्रशासन का अध्ययन क्षेत्र क्या है? जिस प्रकार आपने इस विषय की परिभाषा तथा इसके स्वरूप के सम्बन्ध में विद्वानों में तीव्र मतभेद पाया, उसी प्रकार का मतभेद विषय के अध्ययन क्षेत्र के सम्बन्ध में भी पाया जाता है। वास्तव में, परिवर्तन के इस युग में लोक प्रशासन जैसे गतिशील विषय का क्षेत्र निर्धारित करना अत्यन्त मुश्किल कार्य है। मोटे तौर पर इस सम्बन्ध में निम्नलिखित दृष्टिकोण प्रचलित हैं-

1.5.1 संकुचित दृष्टिकोण

इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन का सम्बन्ध शासन की कार्यपालिका शाखा से है, इसलिए इसके अन्तर्गत केवल कार्यपालिका से सम्बन्धित कार्यों का अध्ययन किया जाना चाहिए। हरवर्ट साइमन तथा लूथर गुलिक जैसे विद्वान इस दृष्टिकोण के समर्थक हैं। इस दृष्टिकोण को स्वीकार करने पर लोक प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें सम्मिलित की जा सकती हैं- कार्यरत कार्यपालिका अर्थात् असैनिक कार्यपालिका का अध्ययन, सामान्य प्रशासन का अध्ययन, संगठन सम्बन्धी समस्याओं का अध्ययन, कार्मिक प्रशासन का अध्ययन, वित्तीय प्रशासन का अध्ययन और प्रशासनिक उत्तर दायित्व एवं उपलब्धियों का अध्ययन।

1.5.2 व्यापक दृष्टिकोण

यह दृष्टिकोण लोक प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत उन सभी क्रियाओं के अध्ययन पर बल देता है जिनका उद्देश्य लोकनीति को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है। दूसरे शब्दों में, इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक

प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के तीनों अंगों- कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका से सम्बन्धित कार्यों का अध्ययन किया जाना चाहिए। निग्रो, व्हाइट, मार्क्स, विलोबी आदि विद्वान इस दृष्टिकोण के समर्थक हैं। इस दृष्टिकोण को स्वीकार करने पर लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र की व्याख्या में निम्नलिखित बातें दृष्टिगोचर होती हैं- 1. समाज के सहयोगात्मक प्रयास का अध्ययन, 2. सरकार के तीनों अंगों का अध्ययन, 3. लोकनीति के निर्माण एवं क्रियान्वयन का अध्ययन, 4. प्रशासन के सम्पर्क में आने वाले निजी संगठनों एवं व्यक्तियों के व्यवहार का अध्ययन।

1.5.3 पोस्टकार्ब दृष्टिकोण

इस दृष्टिकोण के प्रमुख प्रणेता लूथर गुलिक हैं। यद्यपि गुलिक से पहले उर्विक, हेनरी फेयोल इत्यादि विद्वानों ने भी पोस्टकार्ब दृष्टिकोण अपनाया था, किन्तु इन विचारों को सुव्यवस्थित ढंग से प्रस्तुत करने का श्रेय गुलिक को जाता है। पोस्टकार्ब शब्द अंग्रेजी के सात शब्दों के प्रथम अक्षरों से मिलकर बना है। ये शब्द निम्नवत हैं- 1. Planning- योजना बनाना, 2. Organization- संगठन बनाना, 3. Staffing- कर्मचारियों की व्यवस्था करना, 4. Directing- निर्देशन करना, 5. Co-ordination- समन्वय करना, 6. Reporting- रपट देना और 7. Budgeting- बजट तैयार करना।

1.5.4 आदर्शवादी दृष्टिकोण

यह दृष्टिकोण इस मान्यता पर आधारित है कि लोककल्याणकारी राज्य और लोक प्रशासन में कोई अन्तर नहीं है। जिस प्रकार लोक कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य जनता का हित करना है, ठीक उसी प्रकार लोक प्रशासन का अर्थ जनता के हित में सरकार के कल्याणकारी कार्यों को मूर्त रूप प्रदान करना है। लोक प्रशासन एक व्यापक विषय है और इसके अन्तर्गत जनहित में किये जाने वाले समस्त कार्यों का अध्ययन किया जाना चाहिए। उपर्युक्त दृष्टिकोण की समीक्षा करने पर आपको यह स्पष्ट हो जायेगा कि इनमें से कोई भी दृष्टिकोण पूर्ण नहीं है।

प्रथम दृष्टिकोण लोक प्रशासन को शासन की कार्यपालिका शाखा से सम्बन्धित मानता है, लेकिन यथार्थ में यह केवल कार्यपालिका शाखा का ही अध्ययन नहीं है, बल्कि इससे बहुत ज्यादा है। दूसरे व्यापक दृष्टिकोण के मुताबिक लोक प्रशासन में सरकार के तीनों अंगों को शामिल किया गया है जिसे भी पूर्णतः उचित नहीं कहा जा सकता है। अगर इस दृष्टिकोण को माना जाए तो लोक प्रशासन अस्पष्ट विषय बनकर रह जायेगा। तीसरे दृष्टिकोण, जिसे 'पोस्टकार्ब' का नाम दिया जाता है इस आधार पर आलोचना की जा सकती है कि यह केवल प्रशासन की तकनीकों से सम्बन्धित है, उसके पाठ्य विषय से नहीं। इस दृष्टिकोण में यह भी कमी है कि इसमें मानवीय पहलू की उपेक्षा की गयी है। अन्त में चौथा दृष्टिकोण आदर्शवादी दृष्टिकोण भी सही नहीं कहा जा सकता, क्योंकि यह लोक प्रशासन के वास्तविक क्षेत्र का विवेचन नहीं करके भविष्य में बनने वाले लोक प्रशासन के क्षेत्र का काल्पनिक वर्णन करने लगता है।

स्पष्टतः उपर्युक्त दृष्टिकोणों में किसी एक को पूर्णतः सही मानना ठीक नहीं है, परन्तु सत्यता का अंश सभी में है। यानि लोक प्रशासन सरकार के तीनों अंगों से सम्बन्धित है, परन्तु कार्यपालिका से ज्यादा जुड़ा हुआ है। इसमें 'पोस्टकार्ब' की प्रक्रिया अपनायी जाती है और इसका भावी स्वरूप विस्तृत और व्यापक है।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन में निम्नलिखित विषय क्षेत्रों का अध्ययन किया जाना चाहिए-

- सार्वजनिक कार्मिक प्रशासन का अध्ययन,
- सार्वजनिक वित्तीय प्रशासन का अध्ययन,
- प्रशासनिक अथवा संगठनात्मक सिद्धान्तों का अध्ययन,
- तुलनात्मक लोक प्रशासन का अध्ययन,

1.6 लोक प्रशासन का महत्व

किसी भी विषय के अध्ययनकर्ता सम्बन्धित विषय के अध्ययन में दिलचस्पी तभी लेते हैं, जबकि वह विषय उन्हें महत्वपूर्ण एवं उपयोगी प्रतीत होता है। लोक प्रशासन के इस विषय का अध्ययन करते समय आप भी विषय के महत्व को जानने को इच्छुक होंगे। राजनीतिक व्यवस्था का स्वरूप किसी भी प्रकार का हो, लोक प्रशासन एक अनिवार्यता है। आधुनिक युग में इसका महत्व इतना अधिक बढ़ गया है कि यह प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से मानव जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को प्रभावित करता है। यही कारण है कि सामाजिक विज्ञानों में लोक प्रशासन ने अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थिति प्राप्त कर ली है और प्रशासनिक व्यवस्था की आधारशिला के साथ-साथ सभ्यता की पहचान बन गया है। यह न केवल एक सैद्धान्तिक विषय है बल्कि सभ्य समाजों में व्यक्ति तथा सरकार के बीच औपचारिक सम्बन्धों को स्पष्ट करने वाला आवश्यक ज्ञान है। इस सम्बन्ध में चार्ल्स बेयर्ड ने ठीक ही कहा है कि “प्रशासन के विषय से अधिक महत्वपूर्ण अन्य कोई विषय नहीं हो सकता है। मेरे विचार से शासन तथा हमारी सभ्यता का भविष्य इसी बात पर निर्भर करता है कि सभ्य समाज के कार्यों की पूर्ति के लिए प्रशासन का दार्शनिक, वैज्ञानिक तथा व्यावहारिक स्वरूप कितना विकसित होता है।”

लोक प्रशासन, प्रशासन का एक महत्वपूर्ण उपकरण है। देश में शान्ति एवं सुव्यवस्था स्थापित करना तथा नागरिकों को सुरक्षा प्रदान करना, पारम्परिक रूप से लोक प्रशासन के महत्वपूर्ण कार्य रहे हैं। आधुनिक काल में व्यक्ति की अपेक्षाओं, महत्वाकांक्षाओं तथा आवश्यकताओं में वृद्धि के साथ-साथ लोक प्रशासन का दायित्व भी बढ़ गया है। इसे कई अन्य चुनौतीपूर्ण कार्यों का सम्पादन करना पड़ता है। देश के विकास और प्रगति को आगे बढ़ाने के लिए सुचारू रूप से संचालन के लिए तथा इनके मार्ग में आने वाली समस्याओं से जूझने के लिए लोक प्रशासन अत्यन्त आवश्यक है। यह विकास एवं परिवर्तन का भी एक प्रमुख उपकरण बन गया है।

आज राज्य का स्वरूप लोककल्याणकारी है तथा यह जनता के उत्थान के लिए बहुमुखी योजनाएँ चलाती है। इन योजनाओं की सफलता प्रशासन की कार्यकुशलता एवं निष्पक्षता पर निर्भर करती है। योजनाओं को लागू करने का कार्य लोक सेवकों द्वारा सम्पन्न किया जाता है। ऐसी स्थिति में राज्य और लोक प्रशासन में अन्तर नहीं रह गया है। डिमॉक के अनुसार “लोक प्रशासन सभ्य समाज का आवश्यक अंग तथा आधुनिक जीवन का एक प्रमुख तत्व है और इसने राज्य के उस स्वरूप को जन्म दिया है जिसे ‘प्रशासकीय राज्य’ कहा जाता है। वस्तुतः लोक प्रशासन व्यक्ति के जन्म से लेकर मृत्यु तक सम्पादित होने वाले तमाम कार्यों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।”

आज लोक प्रशासन सामाजिक परिवर्तन का भी एक प्रमुख साधन बन गया है। विकासशील देशों की परम्परागत जीवन शैली, अन्धविश्वास, रूढ़ियों तथा कुरीतियों में परिवर्तन लाना एक सामाजिक आवश्यकता है। सुनियोजित सामाजिक परिवर्तन के लिए शिक्षा, राजनीतिक चेतना, आर्थिक विकास, कानून, दबाव समूह तथा स्वयंसेवी संगठनों सहित प्रशासन भी एक उपकरण माना जाता है। सामाजिक परिवर्तन का हथियार होने के साथ-साथ लोक प्रशासन सामाजिक नियन्त्रण का माध्यम भी है। सामाजिक नियन्त्रण का तात्पर्य उस ढंग से है जिसके द्वारा सम्पूर्ण

सामाजिक व्यवस्था की एकता तथा स्थायित्व को बनाया रखा जा सके और जिसमें सामाजिक व्यवस्था परिवर्तनशील रहते हुए क्रियाशील रहे। हमारे देश में गरीबी, भूखमरी, बेरोजगारी, शोषण, महिला अत्याचार, बाल अपराध, दहेज, छुआछूत, आदि जैसी सामाजिक समस्यायें विद्यमान हैं। ऐसी जटिल एवं व्यापक सामाजिक समस्याओं एवं कुरीतियों का समाधान केवल सरकार द्वारा निर्मित सामाजिक नीतियों एवं सामाजिक कानूनों द्वारा ही सम्भव है और इन नीतियों एवं कानूनों को क्रियान्वित करने में लोक प्रशासन महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। लोक प्रशासन की भूमिका केवल नीतियों के क्रियान्वयन तक ही सीमित नहीं है, बल्कि उसके निर्धारण में भी यह महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। नीतियों के निर्माण की औपचारिक जिम्मेदारी भले ही राजनीतिज्ञों की हो, लेकिन अपने विशिष्ट ज्ञान प्रशिक्षण तथा अनुभव के कारण एक सलाहकार के रूप में लोक सेवक नीतियों के निर्माण में अहम भूमिका निभाते हैं। वस्तुतः सरकार के कार्यों के सफल संचालन के लिए प्रशासनिक लोक सेवकों का सहयोग आवश्यक है। प्रशासन सरकार के हाथ-पैर हैं और सरकार की सफलता का महत्वपूर्ण माध्यम है।

लोक प्रशासन द्वारा प्रशासकों के प्रशिक्षण जैसे महत्वपूर्ण कार्यों का सम्पादन करने प्रशासनिक व्यवस्था की गतिशीलता व उपादेयता में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी जाती है। प्रशिक्षण के द्वारा ही लोक प्रशासक यह सीख पाते हैं कि कानून व व्यवस्था बनाये रखा जाये। प्रशासनिक जीवन में समन्वय, संचार, सोपान, नियन्त्रण क्षेत्र इत्यादि की जानकारी भी प्रशासकों को लोक प्रशासन से ही सम्भव है। यही कारण है कि लोक सेवकों को लोक प्रशासन का सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक अध्ययन करना पड़ता है।

भूमण्डलीकरण एवं आर्थिक उदारीकरण की प्रक्रिया प्रारम्भ होते समय कुछ विद्वानों ने यह आशंका व्यक्त की थी कि लोक प्रशासन का महत्व कम हो जायेगा। लेकिन वास्तविकता यह है कि भूमण्डलीकरण एवं उदारीकरण के युग में लोक प्रशासन की भूमिका और चरित्र में कुछ बदलाव आया है, लेकिन इसका महत्व कम नहीं हुआ है। अब लोक प्रशासन की एक नवीन भूमिका सुविधाकारक तथा उत्प्रेरक की है। यह और सक्रिय होकर देखता है कि विस्तृत होता हुआ निजी क्षेत्र राष्ट्र के कानून तथा नियमनों की संरचना के अन्तर्गत क्रियाशील है या नहीं। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि सरकार का स्वरूप किसी भी प्रकार का हो लेकिन लोक प्रशासन का महत्व एवं इसकी भूमिका कम नहीं हो सकती। लोकतांत्रिक शासन प्रणाली ने तो इसके महत्व को और भी बढ़ा दिया है। आज लोक प्रशासन सभ्य समाज की प्रथम आवश्यकता है। देश में शांति-व्यवस्था एवं स्थिरता बनाये रखने तथा विकास कार्य एवं सामाजिक परिवर्तन को गति प्रदान करने के लिए लोक प्रशासन अपरिहार्य है। फाइनर के शब्दों में “कुशल प्रशासन सरकार का एक मात्र सहारा है जिसकी अनुपस्थिति में राज्य क्षत-विक्षत हो जायेगा।”

अभ्यास प्रश्न- 3

1. लोक प्रशासन की भूमिका केवल नीतियों के क्रियान्वयन तक सीमित है। सत्य/असत्य
2. लोक प्रशासन विकास एवं परिवर्तन का प्रमुख उपकरण है। सत्य/असत्य
3. भूमण्डलीकरण के इस युग में लोक प्रशासन की भूमिका एक सुविधाकारक एवं उत्प्रेरक की है। सत्य/असत्य

1.7 सारांश

लोक प्रशासन प्रशासन का वह विशिष्ट भाग है, जिसमें उन सभी क्रियाकलापों का अध्ययन किया जाता है जो सार्वजनिक नीतियों को क्रियान्वित करने से सम्बन्धित है। यह एक गतिशील विषय है जिसके स्वरूप में निरंतर परिवर्तन होता रहा है। यह एक सामाजिक विज्ञान तथा व्यावहारिक कला का समन्वित रूप है। आधुनिक लोक

कल्याणकारी राज्यों में इसकी भूमिका बहुत महत्वपूर्ण हो गयी है। यह न केवल शान्ति एवं सुव्यवस्था स्थापित करने का बल्कि विकास एवं सामाजिक परिवर्तन का भी एक प्रमुख उपकरण बन गया है। भूमण्डलीकरण एवं उदारीकरण के युग में लोक प्रशासन के लिए नयी भूमिका का सृजन हुआ है।

इस इकाई में हमने लोक प्रशासन की आधारभूत विशेषताओं तथा इसके महत्व पर प्रकाश डाला है। अगले अध्याय में हम इस विषय के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण पर प्रकाश डालेंगे।

1.8 शब्दावली

प्रशासनिक राज्य- ऐसा राज्य जिसमें कार्यपालिका शाखा का प्रभुत्व होता है, यद्यपि इसमें व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका भी स्थापित रहते हैं।

लोक कल्याणकारी राज्य- ऐसा राज्य जो समस्त जनता और विशेषकर कमजोर एवं जरूरतमंद लोगों अर्थात् निर्धन, वृद्ध, अपंग, बीमार इत्यादि लोगों को कानून और प्रशासन के द्वारा पर्याप्त सुविधायें प्रदान करता है।

प्रबन्धन- एक ऐसी प्रक्रिया जो प्रशासन द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत नीतियों के क्रियान्वयन से सम्बन्धित है। लोकनीति- वे सार्वजनिक नीतियां जो सरकार द्वारा जनहित में निर्धारित की जाती हैं।

1.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1- 1. सत्य, 2. असत्य, 3. सत्य

अभ्यास प्रश्न 2- 1. छोटे कर्मचारियों से लेकर बड़े अधिकारियों तक के कार्यों को, 2. सत्य, 3. असत्य, 4. लूथर गुलिक, 5. प्रशासन से सम्बन्धित ज्ञान का क्रमबद्ध अध्ययन व सुनिश्चित अवधारणाओं तथा परिकल्पनाओं का विकसित होना इत्यादि।

अभ्यास प्रश्न 3- 1. असत्य, 2. सत्य, 3. सत्य

1.10 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. अवस्थी एवं माहेश्वरी; 2008, लोक प्रशासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल आगरा, 2008,
2. व्हाइट, एल0डी0; 1968, इंट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूरोशिया पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली।
3. निग्रो, फेलिक्स ए0 एवं निग्रो, लायड जी0; 1980, मॉडर्न पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, हार्पर और रो, न्यूयार्क।

1.11 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. पेरी, जे0; 1989, हैन्डबुक ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन सैन फ्रांसिस्को।
2. वाल्डो, डवाइट, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इनसाइक्लोपीडिया ऑफ सोशन साईंसेज।

1.12 निबन्धात्मक प्रश्न

1. लोक प्रशासन की परिभाषा दीजिए तथा इसके प्रमुख लक्षणों को स्पष्ट कीजिये।
2. लोक प्रशासन की प्रकृति के सन्दर्भ में एकीकृत एवं प्रबंधकीय दृष्टिकोणों को स्पष्ट कीजिये।
3. लोक प्रशासन विज्ञान है अथवा कला? तर्क सहित उत्तर दीजिए।

-
4. लोक प्रशासन के विषय-क्षेत्र को स्पष्ट कीजिये।
 5. लोक प्रशासन विषय के महत्व पर प्रकाश डालिए। क्या भूमण्डलीकरण के इस युग में इस विषय का महत्व कम हुआ है?

इकाई- 2 लोक प्रशासन के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण

इकाई की संरचना

2.0 प्रस्तावना

2.1 उद्देश्य

2.2 परम्परागत दृष्टिकोण

2.2.1 दार्शनिक उपागम

2.2.2 वैधानिक उपागम

2.2.3 ऐतिहासिक उपागम

2.2.4 संस्थागत-संरचनात्मक उपागम

2.3 आधुनिक दृष्टिकोण

2.3.1 वैज्ञानिक उपागम

2.3.2 व्यवहारवादी उपागम

2.3.3 पारिस्थितिकीय उपागम

2.3.4 घटना या प्रकरण पद्धति

2.4 सारांश

2.5 शब्दावली

2.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

2.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

2.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

2.9 निबन्धात्मक प्रश्न

2.0 प्रस्तावना

प्रथम इकाई के अध्ययन के पश्चात आप लोक प्रशासन विषय के अर्थ, प्रकृति, क्षेत्र तथा महत्व को समझ चुके होंगे। इस इकाई में हम आपको इस विषय के अध्ययन से सम्बन्धित विभिन्न दृष्टिकोणों या उपागमों से अवगत करायेंगे।

जिस प्रकार लोक प्रशासन की परिभाषा, प्रकृति तथा विषय क्षेत्र के सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद पाया जाता है, उसी प्रकार इस बात को लेकर भी मतभेद है कि इस विषय का अध्ययन किस दृष्टि से किया जाय अर्थात् दार्शनिक, वैधानिक, संस्थागत, ऐतिहासिक, या फिर वैज्ञानिक व्यवहारवादी, पारिस्थितिकीय या प्रकरण प्रधान दृष्टि से। दूसरे शब्दों में लोक प्रशासन के अध्ययन के सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोण या उपागम प्रचलित हैं।

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप लोक प्रशासन के परम्परागत एवं आधुनिक दृष्टिकोणों की समीक्षा कर सकेंगे।

2.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- लोक प्रशासन के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोणों या उपागमों से अवगत होंगे।

- इन उपागमों या दृष्टिकोणों में अन्तर कर सकेंगे।
- इनके गुण-दोषों को जान सकेंगे।
- यह तय कर सकेंगे कि लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए उपयुक्त दृष्टिकोण क्या होना चाहिए?

2.2 परम्परागत दृष्टिकोण

परम्परागत दृष्टिकोण के अन्तर्गत लोक प्रशासन के अध्ययन में निम्नलिखित उपागमों को सम्मिलित किया जा सकता है-

2.2.1 दार्शनिक उपागम

यह उपागम लोक प्रशासन के अध्ययन का सबसे प्राचीन उपागम है। यह इस बात पर बल देता है कि लोक प्रशासन कैसा होना चाहिए? महाभारत का 'शांतिपर्व', प्लेटो रचित 'रिपब्लिक', हॉब्स की रचना, 'लेवियाथन', लॉक रचित 'ट्रीटाइज ऑफ सिविल गवर्नमेंट' इत्यादि रचनाओं में इस दृष्टिकोण की झलक मिलती है।

आधुनिक काल में लोक प्रशासन को एक दर्शन के रूप में देखने की आवश्यकता पर अनेक विद्वानों ने बल दिया है, जिनमें मार्शल डिमॉक, क्रिस्टोफर हॉगकिन्सन, चेस्टर बर्नार्ड, साइमन, थाम्पसन इत्यादि के नाम प्रमुख हैं। इन विद्वानों की मान्यता है कि राज्य की नीतियों को सत्यनिष्ठा एवं कुशलतापूर्वक लागू किया जाना चाहिए। प्रशासन का दर्शन प्रशासन के विज्ञान की अपेक्षा अधिक व्यापक होना चाहिए तथा लोक प्रशासन को उन सभी तत्वों की ओर ध्यान देना चाहिए, जिनका समावेश प्रशासकीय क्रिया में होता है।

इस दृष्टिकोण के अनुसार प्रशासन का सम्बन्ध लक्ष्य तथा साधन दोनों से है। इन दोनों का कुशलतापूर्वक समन्वय ही प्रशासन के उत्कृष्टता की कसौटी है। दूसरे शब्दों में, लोक प्रशासन के दर्शन का प्रयोजन हमारे लक्ष्यों को पारिभाषित करना तथा उनकी प्राप्ति के लिए समुचित साधनों की खोज करना है। लोक प्रशासन का कार्य हमारे सामाजिक और भौतिक पर्यावरण के अविभेदपूर्ण तथ्यों पर मर्यादा लगाकर उन्हें नियंत्रित करना होता है। वर्तमान समय में लोक प्रशासन का मूल उद्देश्य समस्त समाज के लिए श्रेष्ठ जीवन की स्थितियों का निर्माण करना है।

चार्ल्स बेयर्ड के अनुसार, 'सभ्य शासन तथा स्वयं सभ्यता का भी भविष्य हमारी उस क्षमता पर निर्भर करता है कि हम प्रशासन को एक ऐसे विज्ञान, दर्शन और व्यवहार के रूप में विकसित कर पाते हैं या नहीं, जो सभ्य समाज के कार्यों को पूरा करने में समर्थ हो।'

इस प्रकार दार्शनिक उपागम का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक है और यह अपनी परिधि में सभी प्रकार की प्रशासकीय क्रियाओं को समेट लेता है। इसका ध्येय इन क्रियाओं में अन्तर्निहित सिद्धान्तों और उद्देश्यों का पता लगाना होता है।

दार्शनिक उपागम की आलोचना इस आधार पर की जा सकती है कि इसमें केवल लोक प्रशासन के आदर्श स्वरूप का चित्रण किया गया है अर्थात् प्रशासन कैसा होना चाहिए? लेकिन इससे हमें वास्तविक प्रशासकीय स्थिति का ज्ञान नहीं हो सकता। अतः यह दृष्टिकोण अपूर्ण है।

2.2.2 वैधानिक उपागम

दार्शनिक उपागम या दृष्टिकोण के पश्चात् लोक प्रशासन का अध्ययन सामान्यतया वैधानिक दृष्टिकोण से करने की परम्परा रही है। यह एक व्यवस्थित उपागम है जिसका मूल यूरोप की परम्परा में व्याप्त है। यूरोप में लोक

प्रशासन का विकास कानून के अन्तर्गत हुआ तथा वहाँ वैधानिक दृष्टि से ही इस विषय के अध्ययन पर बल दिया जाता है। इस उपागम का विकास उस समय हुआ था जब राज्य के कार्य अत्यन्त सरल तथा क्षेत्र अत्यन्त सीमित थे।

इस उपागम में लोक प्रशासन के अध्ययन को संविधानों में प्रयुक्त भाषा, विधि संहिताओं, प्रकाशित अधिनियमों तथा न्यायिक निकायों के निर्णयों पर आधारित किया जाता है।

इस उपागम का अनुसरण सबसे अधिक जर्मनी, फ्रान्स तथा बेल्जियम जैसे यूरोपियन देशों में हुआ है। इन देशों में लोक विधि को दो प्रमुख शाखाओं में विभाजित कर दिया गया है, यथा संवैधानिक विधि तथा प्रशासकीय विधि। इन देशों में राजनीति का अध्ययन प्रधानतः संवैधानिक विधि की दृष्टि से तथा प्रशासन का अध्ययन प्रशासकीय विधि की दृष्टि से किया जाता है। यही कारण है कि इन देशों में उच्च असैनिक अधिकारियों की भर्ती तथा प्रशिक्षण के समय वैधानिक अध्ययन के ऊपर ही अधिक बल दिया जाता है। इस उपागम को इंग्लैण्ड और अमेरिका में भी समर्थन प्राप्त हुआ है।

इसमें कोई दो राय नहीं कि लोक प्रशासन वैधानिक ढाँचे के अन्तर्गत कार्य करता है, अतः उस ढाँचे पर प्रकाश डालने के लिए यह उपागम उपयोगी है। परन्तु इस उपागम की एक सीमा यह है कि यह प्रशासन की समाजशास्त्रीय पृष्ठभूमि की सर्वथा उपेक्षा करता है। परिणामस्वरूप प्रशासन का वैधानिक अध्ययन औपचारिक एवं रूढ़िवादी बन जाता है तथा उसमें प्रशासकीय कार्यकलाप तथा व्यवहार के लिए सजीव आधारों का कोई बोध ही नहीं रह पाता।

2.2.3 ऐतिहासिक उपागम

लोक प्रशासन के अध्ययन का ऐतिहासिक उपागम भी अति प्राचीन है। भूतकालीन लोक प्रशासन का अध्ययन इसके माध्यम से किया जाता है और सूचनाएँ कालक्रम की दृष्टि से संग्रहित की जाती हैं तथा उनकी व्याख्या की जाती है। गौरवशाली अतीत से युक्त समाज में यह पद्धति अत्यधिक लोकप्रिय और प्रशासकीय प्रणाली के अनोखेपन को निर्धारित करने में सहायक होती है।

यह दृष्टिकोण वर्तमानकालीन प्रशासकीय संस्थाओं एवं प्रणालियों को पिछले अनुभवों के आधार पर देखने की चेष्टा करता है। वास्तव में अनेक प्रशासकीय संस्थाओं को उनके अतीत के आधार पर ही समझा जा सकता है और यह ऐतिहासिक उपागम द्वारा ही सम्भव है। उदाहरण के लिए, भारत के वर्तमान प्रशासन को समझने के लिए यह आवश्यक है कि हम प्राचीन काल से लेकर अब तक देश में जिस प्रकार प्रशासकीय संस्थाओं का विकास हुआ है उसके बारे में जानकारी प्राप्त करें। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी इस उपागम के माध्यम से प्रशासन की समस्याओं को समझने का प्रयत्न किया गया है। इस सम्बन्ध में एल0 डी0 व्हाइट की दो पुस्तकें 'द फेडरलिस्ट' तथा 'जेफेरसोनियन' विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। पहली पुस्तक 1948 में प्रकाशित हुई थी और दूसरी 1951 में तथा इनमें अमेरिकी गणतंत्र के प्रथम चालीस वर्षों के संघ प्रशासन का अध्ययन प्रस्तुत किया गया है।

प्रशासन के ऐतिहासिक उपागम से मिलता जुलता संस्मरणात्मक उपागम है। इस उपागम का अर्थ है प्रसिद्ध तथा वरिष्ठ प्रशासकों के अनुभवों तथा उनके कार्यों के अभिलेख के अध्ययन की प्रणाली। ये संस्मरण चाहे स्वयं उन्होंने लिखे हों अथवा दूसरों ने। हर स्थिति में इनसे प्रशासकीय समस्याओं तथा निर्णय की प्रक्रिया का वास्तविक और व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त होता है। इसमें एक कठिनाई यह है कि सार्वजनिक कार्यकर्ताओं की जीवन गाथाओं में प्रशासकीय कार्यों की अपेक्षा राजनीतिक महत्व की बातों पर बल दिया जाता है। अतः इस उपागम को उपयोगी बनाने के लिए इस कमी को दूर करना अत्यन्त आवश्यक है।

ऐतिहासिक तथा संस्मरणात्मक दृष्टिकोण प्रशासन के अतीत के आधार पर उसके वर्तमान स्वरूप के कुछ पहलुओं पर भले ही प्रकाश डालता हो, लेकिन वर्तमान प्रशासन के समक्ष कई ऐसी चुनौतियां या समस्याएँ हैं, जिनका निराकरण केवल अतीत के अनुभव के आधार पर नहीं किया जा सकता। उदाहरणस्वरूप- कम्प्यूटर के इस युग में साईबर क्राइम की समस्या। अतः केवल ऐतिहासिक पद्धति के माध्यम से लोक प्रशासन के वर्तमान स्वरूप को समग्र रूप में नहीं समझा जा सकता।

2.2.4 संस्थागत-संरचनात्मक उपागम

यह उपागम लोक प्रशासन का अध्ययन औपचारिक दृष्टि से करता है। इस दृष्टिकोण के समर्थक सार्वजनिक संस्थाओं के औपचारिक ढाँचे तथा उनके कार्यों पर ध्यान देते हैं। दूसरे शब्दों में, इस उपागम के अन्तर्गत सरकार के अंगों तथा भागों का अध्ययन किया जाता है, जैसे-कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, विभाग, सरकारी निगम, मण्डल और आयोग, बजट बनाने का रचना-तंत्र, केन्द्रीय कर्मचारी अभिकरण इत्यादि। जहाँ तक इस उपागम में इन संस्थाओं द्वारा कार्यान्वित कार्यों का उल्लेख होता है, यह यथार्थवादी है। परन्तु इस यथार्थवाद के साथ कभी-कभी संगठन एवं प्रक्रियाओं में सम्भावित सुधारों का भी सुझाव दिया जाता है।

इस दृष्टिकोण को यांत्रिक दृष्टिकोण भी कहा जाता है, क्योंकि यह प्रशासन को एक यन्त्रवत् इकाई मानता है। यह संगठनों के व्यवस्थित विश्लेषण पर आधारित सबसे पुराने निरूपणों में से एक है, इसलिए इसे परम्परागत या शास्त्रीय दृष्टिकोण की भी संज्ञा दी जाती है। हेनरी फेयोले, लूथर गुलिक, एल0एफ0 उर्विक, एम0 पी0 फॉलेट, ए0सी0 रैले, जे0 डी0 मूने आदि विद्वान इस दृष्टिकोण के समर्थक हैं।

इस दृष्टिकोण के अनुसार, प्रशासन, प्रशासन होता है, चाहे उसके द्वारा किसी प्रकार का कार्य किसी परिप्रेक्ष्य में क्यों न सम्पादित किया जाय। इसमें अतिरिक्त प्रशासकीय पद्धति के महत्वपूर्ण तत्वों तथा सभी प्रशासकीय संरचनाओं में सामान्य विशेषताओं या तत्वों को स्वीकार किया जाता है। इसका उद्देश्य प्रशासनिक संगठन के निश्चित सिद्धान्तों का विकास करना है।

हेनरी फेयोले ने अपनी पुस्तक 'जनरल एण्ड इण्डस्ट्रियल एडमिनिस्ट्रेशन' में प्रशासन के पांच कार्यों- नियोजन, संगठन, आदेश, समन्वय एवं नियंत्रण का उल्लेख किया है। इस सन्दर्भ में व्यापक विश्लेषण लूथर गुलिक और एल0एफ0 उर्विक द्वारा 1937 में सम्पादित 'पेपर्स ऑन द साइन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' में किया गया। गुलिक ने प्रशासन के कर्तव्यों को 'पोस्टकार्ब' शब्द में संग्रहीत किया है, जिसका प्रत्येक अक्षर प्रशासन के विशेष कार्य का उल्लेख करता है-

1. Planning; नियोजन- संपन्न किये जाने वाले कार्यों का निर्धारण तथा उद्यम के निर्धारित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए उन्हें सम्पन्न करने के तरीकों का निर्धारण।
2. Organization; संगठन बनाना- सत्ता के औपचारिक स्वरूप की स्थापना करना तथा उनके माध्यम से निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए कार्य को विभिन्न भागों में व्यवस्थित, पारिभाषित एवं समन्वित करना।
3. Staffing; कर्मचारियों की नियुक्ति करना- कर्मचारियों की भर्ती और प्रशिक्षण की व्यवस्था तथा उनके कार्यों के अनुकूल परिस्थितियों का निर्माण करना।
4. Direction; निर्देशन करना- निर्णय लेना और उन्हें विशिष्ट और सामान्य आदेशों और निर्देशों का रूप प्रदान करना।

5. Coordination; समन्वय- कार्य के विभिन्न भागों में पारस्परिक सम्बन्ध स्थापित करने का सबसे महत्वपूर्ण कार्य।
6. Reporting; प्रतिवेदन- कार्य स्थिति के विषय में कार्यपालिका को सूचित करना जिसमें स्वयं को तथा अधीनस्थों को आलेखों, अनुसंधान तथा निरीक्षण के द्वारा सूचित करना।
7. Budgeting; बजट बनाना- आर्थिक योजना, लेखांकन तथा नियंत्रण के रूप में बजट बनाने सम्बन्धित सभी कार्य।

अपने गुण व दोषों के साथ पोस्टकोर्ब दृष्टिकोण प्रशासनिक प्रक्रियाओं में एक प्रचलित दृष्टिकोण रहा है। संस्थात्मक-संरचनात्मक दृष्टिकोण की कई दृष्टियों से आलोचना की जाती है-

1. हरबर्ट साइमन के अनुसार इस दृष्टिकोण में यह स्पष्ट नहीं होता कि किस विशेष स्थिति में कौन सा सिद्धान्त महत्व देने योग्य है। उन्होंने प्रशासन के सिद्धान्तों को प्रशासन की कहावतें मात्र कहा है।
2. इस दृष्टिकोण से सम्बन्धित सभी विचारकों में प्रबन्ध की ओर झुकाव नजर आता है। वे केवल प्रबन्ध की समस्याओं से चिन्तित थे ना कि प्रबन्ध तथा व्यक्तियों से सम्बन्धित अन्य संगठनात्मक समस्याओं के विषय से।
3. यह एक संकुचित विचार है जो संगठन में उनके व्यक्तियों को उनके साथियों से अलग रखकर निरीक्षण करने पर बल देता है। यह कार्य करने वाले मनुष्यों की अपेक्षा कार्य के विषय में अधिक चिन्तित है।
4. इस दृष्टिकोण से लोक प्रशासन के अर्थ एवं क्षेत्र का पूरा बोध नहीं होता और न ही लोक प्रशासकों के मार्गदर्शन की दृष्टि से उनका महत्व है।
5. उपर्युक्त कमियों के वावजूद संस्थागत-संरचनात्मक दृष्टिकोण की पूर्णतः उपेक्षा नहीं की जा सकती।
6. इस दृष्टिकोण ने ही सर्वप्रथम इस बात पर बल दिया कि प्रशासन को एक स्वतन्त्र क्रिया मानकर उसका बौद्धिक अन्वेषण किया जाना चाहिए।
7. सबसे पहले इस दृष्टिकोण ने ही प्रशासन के क्षेत्र में अवधारणाओं और शब्दावली पर बल दिया, जो इस क्षेत्र के परवर्ती शोध का आधार बनी।
8. इस दृष्टिकोण की कमियों ने संगठन तथा उसके व्यवहार के भावी शोध की प्रेरणा प्रदान की।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि संस्थागत संरचनात्मक दृष्टिकोण लोक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण दृष्टिकोण है। किन्तु इस उपागम से किसी संगठन के व्यावहारिक रूप का सही ज्ञान नहीं होता।

अभ्यास प्रश्न- 1

1. लोक प्रशासन के अध्ययन के चार परम्परागत उपागमों के नाम लिखिए।
2. दार्शनिक उपागम इस बात पर बल देता है कि लोक प्रशासन कैसा होना चाहिए? सत्य/असत्य
3. संस्थागत उपागम लोक प्रशासन का अध्ययन अनौपचारिक दृष्टि से करता है। सत्य/असत्य
4. 'पोस्टकार्ब' शब्द का अर्थ बताइए।

2.3 आधुनिक दृष्टिकोण

लोक प्रशासन के अध्ययन के आधुनिक दृष्टिकोण के अन्तर्गत निम्नलिखित उपागमों को सम्मिलित किया जा सकता है-

2.3.1 वैज्ञानिक अथवा तकनीकी उपागम

बीसवीं सदी के आरम्भ में संयुक्त राज्य अमेरिका के 'वैज्ञानिक प्रबन्ध आन्दोलन' ने लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए वैज्ञानिक उपागम के प्रयोग को शामिल किया। वैज्ञानिक प्रबन्ध वस्तुतः उस प्रयास का परिणाम था जिसके द्वारा सरकार के कार्यों के परिचालन में वैज्ञानिक चिन्तन को लागू किया गया। इस आन्दोलन का सूत्रपात एफ0 डब्ल्यू0 टेलर नामक एक इंजीनियर ने किया था। कालान्तर में अमेरिका में ऐसे लोगों की संख्या में पर्याप्त रूप से वृद्धि हो गयी जो यह मानते थे कि मनुष्यों के प्रबन्ध का कार्य यथार्थ में एक वैज्ञानिक कार्य है, जिसके लिए ज्ञान का एक निकाय निर्मित किया जा सकता है। यह ज्ञान कम या अधिक मात्रा में पूर्ण हो सकता है और यह पर्यवेक्षण तथा अनुभव के विश्लेषण पर आधारित होता है। इस ज्ञान के चार भाग हैं, पहला- उन कार्यों का विश्लेषण जिन्हें करने के लिए लोगों को कहा जाता है, दूसरा- व्यक्तियों का उन कार्यों के साथ समायोजन, तीसरा- मानवीय अनुभव से प्राप्त ज्ञान के आधार पर कार्यों को व्यवस्थित तथा सह-वर्णित करना तथा चौथा- निर्धारित कार्यों का प्रत्येक समूह के साथ समायोजना। इसके अन्तर्गत नेतृत्व, संचार, सहभाग तथा मनोबल को शामिल किया जा सकता है।

प्रबन्ध के अध्ययन का प्रारम्भ व्यापार के साथ हुआ था, परन्तु अब उसका प्रयोग बड़ी मात्रा में लोक कार्यों के प्रबन्ध के लिए भी किया जाने लगा है। उदाहरण के लिए, अब मुख्य कार्यपालिका के लिए जनरल मैनेजर तथा व्यवस्थापिका के लिए संचालक मण्डल शब्दावलियों को प्रयुक्त किया जाने लगा है। स्पष्टतः इन शब्दावलियों को लोक प्रशासन के अध्ययन में नूतन प्रवृत्तियों का परिचायक समझा जाना चाहिए।

इस दृष्टिकोण के समर्थक प्रशासन से सम्बद्ध समस्याओं के ऊपर वैज्ञानिक ढंग से विचार करते हैं तथा वे उन समस्याओं का समाधान उन यंत्रों के माध्यम से खोजने का प्रयत्न करते हैं जिनका प्रयोग वैज्ञानिकों द्वारा किया जाता है।

डेविड लिलियनथल के अनुसार आज जनता की यह मांग है कि उनके देश की सरकारें आधुनिक प्रबन्ध के मूल सिद्धान्तों को अमल में लाये। इस प्रकार आज के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण बात केवल यह नहीं है कि कार्य का निष्पादन किस प्रकार से हो, परन्तु यह भी है कि कौन सा कार्य किया जाय। इस आन्दोलन ने कुछ विशिष्ट प्रकार की पद्धतियों को विकसित करने में सहायता पहुँचायी है। जैसे- प्रकरण पद्धति तथा सांख्यिकीय परिमाण विधि। परन्तु इस पद्धति की अपनी सीमाएँ हैं।

यहाँ पर आपको यह ध्यान रखना होगा कि लोक प्रशासन के अध्ययन में हमें वैज्ञानिक उपागम या दृष्टिकोण के प्रयोग से उतने परिशुद्ध परिणामों की अपेक्षा नहीं करनी चाहिए, जो हमें प्राकृतिक विज्ञानों से प्राप्त होते हैं। यहाँ उल्लेखनीय बात यह है कि लोक प्रशासन के अध्ययन को राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र, आचारशास्त्र तथा मनोविज्ञान से अलग नहीं किया जा सकता।

2.3.2 व्यवहारवादी उपागम

लोक प्रशासन के अध्ययन में व्यवहारवादी उपागम इस विषय के परम्परागत उपागम के प्रति असंतोष के फलस्वरूप विकसित हुआ। यद्यपि इस उपागम का आरम्भ मानव सम्बन्ध आन्दोलन के साथ ही 1930 तथा 1940 वाले दशक में हुआ, लेकिन द्वितीय विश्व युद्ध के बाद इसकी महत्ता काफी बढ़ गयी और उसने लोक प्रशासन के मुख्य उपागम का दर्जा प्राप्त कर लिया।

लोक प्रशासन के क्षेत्र में व्यवहारवादी उपागम को विकसित करने का मुख्य श्रेय हर्बर्ट साइमन को जाता है। इसके अतिरिक्त पीटर एम0 ब्लान, में टून, वेडनर, रिम्स, एलम, राबर्ट ए0 डॉहल आदि का नाम भी इसके समर्थकों में लिया जा सकता है। इस विषय पर शुरू में लिखी गयी पुस्तकों में साइमन की पुस्तक 'एडमिनिस्ट्रेटिव विहेवियर' सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। इसके अतिरिक्त 1950 में साइमन तथा उसके दो सहयोगियों द्वारा लिखी गयी पुस्तक 'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' प्रकाशित होने के बाद इस उपागम का प्रभाव और बढ़ गया।

लोक प्रशासन के व्यवहारवादी दृष्टिकोण की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं-

1. व्यवहारवादी उपागम का यह आग्रह है कि लोक प्रशासन का सम्बन्ध प्रशासन में संलग्न मनुष्यों के व्यक्तित्व तथा सामूहिक व्यवहार से होना चाहिए। व्यक्तिगत तथा सामूहिक इच्छा, आकांक्षा एवं मूल्य प्रशासन में व्यक्ति के व्यवहार को प्रभावित करते हैं, इसलिए प्रशासन की समुचित जानकारी के लिए मानवीय तत्व को समझना एवं ध्यान में रखना आवश्यक है। हर्बर्ट साइमन के मत में वास्तविक एवं अर्थपूर्ण प्रशासनिक अध्ययन के लिए लोक प्रशासन के विद्वानों को लोकनीति पर कम ध्यान देकर उन लोगों के व्यवहार पर ध्यान देना चाहिए जो लोकनीति को पारिभाषित करते हैं और इस सम्बन्ध में निर्णय लेते हैं।
2. यह उपागम संगठन के औपचारिक रूप पर ध्यान न देकर इसके वास्तविक कार्यकरण पर ध्यान देता है। इसके समर्थकों का ऐसा विश्वास है कि संगठन के वास्तविक कार्यकरण पर ध्यान देकर इस सम्बन्ध में कुछ सामान्य निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं।
3. इसके अन्तर्गत संगठन के सदस्यों के बीच अनौपचारिक सम्बन्धों एवं अनौपचारिक संचार प्रतिमानों पर अधिक बल दिया जाता है। परम्परागत उपागमों के अन्तर्गत श्रेष्ठ पदाधिकारियों द्वारा जारी किये गये औपचारिक आदेश एवं सर्कुलर तथा नीचे के पदाधिकारियों द्वारा श्रेष्ठ पदाधिकारियों को ही दोनों प्रकार के पदाधिकारियों के बीच सम्बन्ध एवं संचार साधन थे, परन्तु व्यवहारवादी उपागम के अन्तर्गत श्रेष्ठ पदाधिकारियों एवं अधीनस्थ पदाधिकारियों के बीच सम्पर्क एवं संचार के अनौपचारिक साधन भी उतने ही महत्वपूर्ण माने जाने लगे हैं।
4. यह उपागम परिमाणमात्मक पद्धति के इस्तेमाल पर बल देता है। प्राकृतिक विज्ञान की भाँति प्रयोगशाला तथा अन्य सांख्यिकी तरीकों के इस्तेमाल के माध्यम से यह निश्चित निष्कर्ष पर पहुँचने का प्रयास करता है। इस प्रकार यह पद्धति प्रशासकीय समस्याओं के अध्ययन एवं उनके समाधान के लिए वैज्ञानिक पद्धति पर बल देती है। यह पर्यवेक्षण, साक्षात्कार, सर्वेक्षण, प्रकरण पद्धति इत्यादि विधियों के प्रयोग को आवश्यक मानता है।
5. यह अन्तर-अनुशासनात्मक दृष्टिकोण में विश्वास करता है। व्यवहारवादियों का मत है कि लोक प्रशासन का अध्ययन अन्य सामाजशास्त्रों से बिल्कुल पृथक ढंग से नहीं किया जा सकता, क्योंकि मानव क्रियाओं के मूल में ऐसे अभिप्रेरक पाये जाते हैं, जिन्हें समाजशास्त्र, आर्थिक, राजनीतिक तथा मनोवैज्ञानिक वातावरण से प्रेरणा मिलती है। अतः इसका अध्ययन तभी सम्भव है जब समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, राजनीतिशास्त्र तथा मनोविज्ञान जैसे सामाजशास्त्रों की सहायता ली जाय।
6. इस उपागम का उद्देश्य मूल्यों पर आधारित निर्णयों के स्थान पर यथार्थ पर आधारित निर्णयों को विकसित करना है।

7. यह दृष्टिकोण लोक प्रशासन के औपचारिक संगठन एवं वैधानिक संरचना की अनदेखी करता है, जोकि उचित नहीं है। यदि एक ओर मानवीय व्यवहार को समझे बिना प्रशासनिक संगठन को समझना मुश्किल है, तो दूसरी ओर यह ध्यान देना भी आवश्यक है कि संगठन का वैधानिक एवं औपचारिक रूप भी मानव व्यवहार को प्रभावित करता है।
8. यह प्रशासनिक संगठन को राजनीतिक वातावरण से स्वायत्त मानकर राजनीतिक प्रक्रिया की उपेक्षा करता है। जबकि प्रशासनिक व्यवस्था एक राजनीतिक व्यवस्था की उप-व्यवस्था है। राजनीति तथा राजनीतिक शक्ति ही प्रशासन के लक्ष्य निर्धारित करते हैं।
9. यह लोक प्रशासन के अध्ययन को मूल्य स्वतंत्र तथा तटस्थ बनाना चाहता है, जिसके गम्भीर परिणाम हो सकते हैं। ऐसा सिद्धान्त जो समाज के व्यापक हित में वांछित और अवांछित के प्रश्न की उपेक्षा करता है, न तो सही प्रकार से विकास को गति दे सकता है और न ही सही परिप्रेक्ष्य दे सकता है।
10. यह न तो संगठन की कार्यपद्धति की बेहतरी और न ही संगठन में निर्णय निर्माण प्रक्रिया को सुधारने के लिए कोई ठोस सुझाव देता है।
11. अन्तर-अनुशासनात्मक दृष्टिकोण पर बल देकर व्यवहारवाद लोक प्रशासन के क्षेत्र को इतना व्यापक बना दिया है कि यह तय कर पाना मुश्किल है कि इसमें किन विषयों को सम्मिलित किया जाय तथा किन विषयों को नहीं।
12. लोक प्रशासन में परिमापीकरण तथा पर्यवेक्षण उस हद तक सम्भव नहीं है, जिस हद तक यह प्राकृतिक विज्ञानों में सम्भव है।

उपर्युक्त कमियों के बावजूद व्यवहारवादी उपागम लोक प्रशासन का एक लोकप्रिय उपागम बन चुका है। इस उपागम की लोकप्रियता ने कई नई अध्ययन प्रणालियों के विकसित हो ने में सहायता पहुँचाई है।

2.3.3 पारिस्थितिकीय उपागम

इस उपागम का उद्-भव तृतीय विश्व की प्रशासनिक समस्याओं के अध्ययन के सन्दर्भ में हुआ। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात एशिया, अफ्रीका तथा लैटिन अमेरिका के अनेक देश औपनिवेशिक शासन से मुक्त हुए। उनके समक्ष जन आकांक्षाओं की पूर्ति हेतु राष्ट्र निर्माण तथा सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन की बड़ी चुनौती थी। पश्चिमी विद्वानों ने जो इन देशों में बहुत से देशों के सलाहकार के रूप में कार्य कर रहे थे, अनुभव किया कि पश्चिमी संगठनात्मक प्रतिमान तृतीय विश्व के समाजों में वास्तविकता की व्याख्या करने में असफल थे। इसी सन्दर्भ में पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण का विकास हुआ।

यह दृष्टिकोण इस मान्यता पर आधारित है कि प्रशासन एक निश्चित परिवेश या वातावरण में रहकर कार्य करता है। प्रशासन उस परिवेश को प्रभावित करता है तथा स्वयं उससे प्रभावित भी होता है। अतः प्रशासन को समझने के लिए दोनों के बीच की पारस्परिक क्रिया को समझना आवश्यक है।

‘पारिस्थितिकीय’ शब्द जीव विज्ञान से लिया गया है जो जीवों तथा उनके परिवेश के अन्तर-सम्बन्धों की व्याख्या करता है। जिस प्रकार एक पौधे के विकास के लिए एक विशेष प्रकार की जलवायु मिट्टी, नमी तथा तापमान आदि की आवश्यकता होती है, उसी प्रकार किसी समाज का विकास उसके अपने इतिहास, आर्थिक संरचना, मूल्यों, राजनतिक व्यवस्था आदि से जुड़ा होता है। अतः लोक प्रशासन की प्रकृति तथा समस्याओं को समझने के लिए उस सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक पृष्ठभूमि को समझना आवश्यक है, जिसमें प्रशासन कार्य करता है।

जे0एम0 गॉस, राबर्ट ए0 डाहल तथा राबर्ट ए0 मर्टन ने लोक प्रशासन के अध्ययन में इस दृष्टिकोण की शुरूआत की थी, लेकिन इस दिशा में सबसे महत्वपूर्ण योगदान एफ0 डब्ल्यू0 रिग्स का रहा है।

रिग्स के अनुसार प्रत्येक समाज की अपनी कुछ विलक्षण विशेषताएँ होती हैं जो उसकी उप-व्यवस्थाओं को प्रभावित करती है। चूँकि पश्चिमी देशों का सामाजिक-आर्थिक परिवेश तृतीय विश्व के देशों से भिन्न रहा है, इसलिए विकसित देशों के लिए निर्मित सिद्धान्त या प्रतिमान तृतीय विश्व के देशों में लागू नहीं होते, इसलिए रिग्स ने तृतीय विश्व के देशों के सन्दर्भ में प्रशासनिक व्यवस्थाओं के विश्लेषणात्मक ढाँचे को विस्तृत किया है।

रिग्स ने वृहद स्तर पर मुख्य व्यवस्थाओं को श्रेणीबद्ध किया तथा उन श्रेणियों को प्रशासन जैसी सूक्ष्म या छोटी उप-व्यवस्थाओं पर लागू करने का प्रयास किया। उन्होंने अपने श्रेणीकरण के लिए व्यापक व्यवस्थाओं को लिया तथा विकासशील समाजों में परिवर्तन की व्याख्या करने के लिए तीन आदर्श रूपों- बहुकार्यात्मक, समपार्श्वीय तथा अल्पकार्यात्मक को विकसित किया। उनके अनुसार, एक बहुकार्यात्मक समाज में एक अकेला संगठन या संरचना बहुत से कार्य करती है। इसके विरुद्ध एक अल्पकार्यात्मक समाज में निश्चित कार्य करने के लिए अलग-अलग संरचनाएँ बनाई जाती हैं। परन्तु इन दोनों के बीच में अनेक ऐसे समाज हैं, जिनमें बहुकार्यात्मक तथा अल्पकार्यात्मक समाज दोनों की विशेषताएँ लगभग समान पायी जाती हैं। ऐसे समाजों को समपार्श्वीय कहा जाता है।

रिग्स इस बात पर बल देता है कि कोई भी समाज पूर्ण रूप से बहुकार्यात्मक या अल्पकार्यात्मक नहीं कहा जा सकता। सामान्यतः सभी समाज प्रकृति में संक्रमणकालीन होते हैं। प्रत्येक समाज चाहे वह बहुकार्यात्मक है या अल्पकार्यात्मक, उसका चरित्र विभिन्न संरचनाओं एवं उसके द्वारा किए जाने वाले कार्यों की प्रकृति पर निर्भर करता है।

अपने विश्लेषण में रिग्स ने बहुकार्यात्मक तथा अल्पकार्यात्मक प्रारूपों का विकासशील देशों के समपार्श्वीय वस्तुस्थिति की व्याख्या करने के साधन के रूप में प्रयोग किया है।

रिग्स के परिस्थितिकीय दृष्टिकोण की कई आधारों पर आलोचना की जाती है-

1. यह प्रारूप एक सन्तुलन प्रारूप है जो व्यवस्था को सुरक्षित रखने में तो सहायता देगा, परन्तु व्यवस्था में कोई परिवर्तन करने में नहीं। यह सामाजिक परिवर्तन तथा विकास की प्रक्रिया के विश्लेषण में सहायक नहीं है।
2. विशेष समाजों में रिग्स के प्रारूपों को क्रियान्वित करने में मूल्यांकन की समस्या उत्पन्न होती है। मूल्यांकन के अभाव में समपार्श्वीय या अल्पकार्यात्मक समाजों की पहचान कठिन हो जाती है। सत्य तो यह है कि रिग्स के प्रारूप कुछ मान्यताओं पर आधारित है। परन्तु किसी अनुभव परस्त प्रमाण के अभाव में इस प्रकार की मान्यताओं को चुनौती दी जा सकती है।
3. रिग्स ने एक समपार्श्वीय समाज के सकारात्मक चरित्र को इतना महत्व नहीं दिया, जितना इसके नकारात्मक चरित्र को।
4. इस उपागम में कई ऐसे नये शब्दों का प्रयोग किया जाता है जिनके सही अर्थ को समझना मुश्किल है।
5. समाजों का बहुकार्यात्मक, समपार्श्वीय या अल्पकार्यात्मक समाजों के रूप में वर्गीकरण पूँजीवादी व्यवस्था में अन्तर्निहित मूल्यों पर आधारित है।

उपर्युक्त आलोचनाओं के बावजूद यह कहा जा सकता है कि पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण विषय सामग्री तथा विश्लेषण दोनों दृष्टि से एक समन्वित दृष्टिकोण है। यह विकासशील देशों की प्रशासनिक प्रक्रिया के परीक्षण में हमारी मदद करता है।

2.3.4 घटना या प्रकरण पद्धति

लोक प्रशासन की अध्ययन पद्धतियों में घटना या प्रकरण पद्धति एक अमेरिकी देन है। घटना या प्रकरण का अर्थ है- प्रशासन की कोई भी विशिष्ट समस्या जो किसी प्रशासकीय अधिकारी को हल करनी पड़ी हो तथा वास्तव में हल कर ली गयी हो। इस प्रकार की समस्या का अध्ययन करने के लिए घटना की परिस्थितियों का अभिलेख तैयार कर लिया जाता है। साथ ही यह ब्यौरा संग्रह किया जाता है कि निर्णय करने के लिए किन प्रक्रियाओं का आश्रय लिया गया और क्या कदम उठाये गये तथा जो भी निर्णय लिया गया, उसका तार्किक आधार क्या था? इसके उपरान्त परिणामों के आधार पर निर्णय का मूल्यांकन किया जाता है।

1940 में संयुक्त राज्य अमेरिका की सामाजिक अनुसंधान परिषद की लोक प्रशासन समिति ने घटना अध्ययन प्रकाशित करने का कार्य आरम्भ किया। अब तक नीति निर्माण, पुनर्संगठन तथा ऐसे ही अन्य उनके समस्याओं से सम्बद्ध कई घटनाओं की अध्ययन प्रकाशित की जा चुकी हैं।

इस पद्धति के अनुगामियों के मन में यह आशा है कि लोक प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में पर्याप्त मात्रा में घटना अध्ययन किये जाने के उपरान्त प्रशासन के विषय में अनुभवसिद्ध सिद्धान्तों का प्रतिपादन सम्भव हो जायेगा तथा शायद यह भी मुमकिन हो जायेगा कि ये घटना अध्ययन न्यायिक प्रथाओं और दृष्टान्तों की भाँति सही समाधान खोजने के काम में प्रशासक के लिए सहायक सिद्ध हो सके।

लेकिन इस पद्धति की भी अपनी सीमाएँ हैं। किसी घटना या प्रकरण विशेष के अध्ययन के आधार पर ही किसी सर्वमान्य या सर्वकालिक सिद्धान्त का प्रतिपादन सम्भव नहीं है। यहीं कारण है कि यह उपागम अभी तक लोक प्रशासन के अध्ययन का प्रमुख उपागम नहीं हो सका है।

अभ्यास प्रश्न- 2

1. वैज्ञानिक उपागम के प्रमुख प्रणेता कौन है?
2. वैज्ञानिक प्रबन्ध पर्यवेक्षण एवं अनुभव के विश्लेषण पर आधारित है। सत्य/असत्य
3. व्यवहारवादी उपागम संगठन के औपचारिक रूप पर ध्यान देता है। सत्य/असत्य
4. 'एडमिनिस्ट्रेटिव विहेवियर' नामक पुस्तक के लेखक कौन है?
5. पारिस्थितिकीय उपागम का विकास किन प्रशासनिक समस्याओं के अध्ययन के सन्दर्भ में हुआ?
6. रिम्स के अनुसार सामान्यतः सभी समाज प्रकृति में संक्रमणकालीन होते हैं। सत्य/असत्य
7. घटना या प्रकरण पद्धति के आधार पर किसी सर्वकालिक या सर्वमान्य सिद्धान्त का प्रतिपादन सम्भव है। सत्य/असत्य

2.4 सारांश

उपर्युक्त विवेचनाओं से स्पष्ट है कि जहाँ परम्परागत रूप में लोक प्रशासन का अध्ययन दार्शनिक, वैधानिक, संस्थागत तथा ऐतिहासिक दृष्टिकोण से किया जाता रहा है, वहीं आधुनिक काल में इस विषय को वैज्ञानिक, व्यवहारवादी, पारिस्थितिकीय तथा घटना अध्ययन पद्धतियों के माध्यम से समझने का प्रयत्न किया गया है। लेकिन कोई भी अध्ययन पद्धति अपने आप में पूर्ण नहीं है। अतः लोक प्रशासन का अध्ययन भली प्रकार विभिन्न

उपागमों के समन्वय से ही सम्भव है। वास्तव में इन उपागमों की एक दूसरे से पृथकता और विरोध नहीं है, अपितु वे एक दूसरे के पूरक एवं सहायक हैं।

2.5 शब्दावली

उपागम- इसे अभिगम या दृष्टिकोण भी कहा जाता है।

संरचना- व्यवहार का वह स्वरूप जो किसी सामाजिक प्रणाली की मानक विशेषता बन गया हो। औपचारिक

संगठन- ऐसा संगठन जिसमें रचना या संरचना पर बल दिया जाता है।

परिमाणात्मक पद्धति- ऐसी पद्धति जिसमें गणित एवं सांख्यिकी की विधियों के प्रयोग पर बल दिया जाता है।

अन्तर-अनुशासनात्मक- जिसमें एक विषय का ज्ञान अन्य विषयों के ज्ञान से सम्बन्धित होता है।

2.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न - 1 1. दार्शनिक, वैधानिक, ऐतिहासिक, संस्थागत-संरचनात्मक 2. सत्य, 3. असत्य, 4. उपभाग 2.3.4 देखिए

अभ्यास प्रश्न - 2 1. एफ0डब्लू0टेलर, 2. सत्य, 3. असत्य, 4. हर्बर्ट साइमन, 5. तृतीय विश्व, 6. सत्य, 7. असत्य

2.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. भट्टाचार्य मोहित, (1998), न्यू हॉरिजन्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, जवाहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स, नई दिल्ली।
2. गोलम्बिस्की रॉवर्ट डी, (1977), पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एज ए डेवलपिंग डिस्प्लिन, माइसेल डेकर, न्यूयार्क।
3. बेलौन, कार्ल टी, (1980), आर्गनाइजेशन थ्योरी एण्ड न्यू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, एलिन एण्ड बैकन (इंक) बोस्टन।
4. शरण, परमात्मा एवं चतुर्वेदी दिनेशचन्द्र (1985) लोक प्रशासन, मीनाक्षी प्रकाशन, मेरठा।

2.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. प्रसाद, रविन्द्र डी, सम्पादित, 1989, एडमिनिस्ट्रेटिव थिंकर्स, स्टारलिंग पब्लिशर्स, नई दिल्ली।
2. रिग्स, फ्रेड डब्लू0 1964, एडमिनिस्ट्रेशन इन डेवलपिंग कन्ट्रीज, द थ्योरी ऑफ प्रिजमैटिक सोसाइटी, हॉघटोन मिफलिन, बोस्टन।

2.9 निबन्धात्मक प्रश्न

1. लोक प्रशासन के अध्ययन के परम्परागत उपागमों की विवेचना कीजिए।
2. लोक प्रशासन के अध्ययन के आधुनिक दृष्टिकोण पर प्रकाश डालिए।
3. लोक प्रशासन के अध्ययन में व्यवहारवादी उपागम कितना उपयोगी है? व्याख्या कीजिए।
4. एफ0 डब्लू0 रिग्स द्वारा प्रस्तुत पारिस्थितिकीय उपागम की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।
5. लोक प्रशासन के अध्ययन में वैज्ञानिक उपागम की महत्ता पर प्रकाश डालिए।

6. घटना या प्रकरण पद्धति पर एक निबन्ध लिखिए।

इकाई- 3 लोक प्रशासन और निजी प्रशासन

इकाई की संरचना

- 3.0 प्रस्तावना
- 3.1 उद्देश्य
- 3.2 लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में समानताएं
- 3.3 लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में अन्तर
- 3.4 उदारीकरण के अन्तर्गत लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन
- 3.5 सारांश
- 3.6 शब्दावली
- 3.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 3.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 3.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 3.10 निबन्धात्मक प्रश्न

3.0 प्रस्तावना

दूसरी इकाई में आपको लोक प्रशासन के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोणों से अवगत कराया गया। इस इकाई में हम आपको लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अन्तर को स्पष्ट करेंगे।

सामान्यतया प्रशासन को 'लोक प्रशासन' एवं 'निजी प्रशासन' में वर्गीकृत किया जाता है तथा यह माना जाता है कि कुछ समानताओं के बावजूद दोनों प्रकार के प्रशासन में मौलिक अन्तर है, परन्तु कुछ ऐसे भी विचारक हैं, जो यह मानते हैं कि सभी प्रकार के प्रशासन एक से होते हैं और सबकी आधारभूत विशेषताएं एक सी होती हैं। दूसरे शब्दों में लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में कोई मौलिक अन्तर नहीं है। ऐसी स्थिति में आपके मन में स्वाभाविक रूप से यह प्रश्न उठ रहा होगा कि वास्तव में लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन एक जैसे हैं या दोनों में कुछ आधारभूत अन्तर है? कुछ विद्वानों का मानना है कि इन दोनों प्रकार के प्रशासन में जो अन्तर भी था वह उदारीकरण के इस युग में मिट चुका है। ऐसी स्थिति में इस दोनों प्रकार के प्रशासन को एक ही दृष्टि से देखा जाना चाहिए। अब आप यह जानने को उत्सुक होंगे कि उदारीकरण का 'लोक प्रशासन' एवं निजी प्रशासन के सम्बन्धों पर क्या प्रभाव पड़ा है?

3.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद आप-

- लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन की समानताओं को समझ सकेंगे।
- इनके बीच अन्तर कर सकेंगे।
- उदारीकरण के अन्तर्गत लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के स्वरूपों पर प्रकाश डाल सकेंगे।

3.2 लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में समानताएँ

हेनरी फेयोल, एम0पी0 फोलेट तथा एल0 उर्विक जैसे कुछ विचारक हैं जो यह मानते हैं कि सभी प्रकार के प्रशासन एक से होते हैं और सबकी आधारभूत विशेषताएँ एक समान होती हैं। वे लोक और निजी प्रशासन में कोई अन्तर नहीं मानते हैं। हेनरी फेयोल के शब्दों में “अब हमारे समक्ष कोई प्रशासनिक विज्ञान नहीं है बल्कि केवल एक है जिसे लोक तथा निजी दोनों ही प्रशासनों के लिए समान रूप से भलीभांति प्रयोग किया जा सकता है।”

फेयोल के विचार से सहमत होते हुए और उस विचार को और अधिक स्पष्ट करते हुए उर्विक ने लिखा है कि “यह बात गम्भीरतापूर्वक सोचना कठिन है कि पिछे से काम करने वाले व्यक्तियों का एक अलग जीव रसायन विज्ञान होता है, प्राध्यापकों का एक पृथक शरीर क्रिया ज्ञान तथा राजनीतिज्ञों का एक अलग रोग मनोविज्ञान होता है। वस्तुतः ये सब व्यक्तियों के लिए समान रूप से एक जैसे ही होते हैं।” इसी प्रकार उर्विक के अनुसार, किसी संगठन के विशेष स्वरूप के प्रयोजनों के आधार पर प्रबन्ध प्रशासन का उपविभाजन करना गलत है।

इसमें कोई दो राय नहीं कि सार्वजनिक तथा निजी दोनों ही प्रशासनों में बहुत सी बातें समान हैं। दोनों में अन्तर मात्रा का है, प्रकार का नहीं।

लोक तथा निजी दोनों प्रशासनों की समानताओं को निम्नलिखित रूपों में देखा जा सकता है-

1. प्रशासन में चाहे वह व्यक्तिगत हो या सार्वजनिक, समान रूप से संगठन की आवश्यकता होती है। यह संगठन लगभग समान सिद्धान्तों तथा गुणों पर आधारित होता है और प्रशासन का शरीर है। यदि मानवीय एवं भौतिक साधनों का उचित संगठन न किया जाए तो प्रशासन के लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं की जा सकती।
2. दोनों प्रकार के प्रशासन की कार्यप्रणाली लगभग समान होती है। बड़े पैमाने के एक व्यावसायिक उद्यम का प्रशासन तथा एक बड़ी सरकारी सेवा का प्रशासन न्यूनधिक रूप से एक ही रीति से सम्पन्न किया जाता है। दोनों प्रकार के प्रशासन में नियोजन, संगठन, आदेश, समन्वय तथा नियंत्रण की आवश्यकता होती है।
3. प्रबन्ध एवं संगठन सम्बन्धी अनेक तकनीकें दोनों ही प्रकार के प्रशासन में समान रूप से अपनायी जाती हैं। फाइलें रखना, रिपोर्ट तैयार करना, नोटिंग तथा ड्राफ्टिंग करना, आदेश देना, हिसाब-किताब रखना, आंकड़े उपलब्ध करना आदि की पद्धति सार्वजनिक तथा निजी दोनों प्रकार के प्रशासनों में समान रूप से देखने को मिलती है।
4. दोनों प्रकार के प्रशासन के उत्तर दायित्व समान होते हैं। इसका कारण यह है कि पदाधिकारियों के ध्येय एक जैसे रहते हैं- अपने नियत कार्य-क्षेत्र में काम करते हुए उपलब्ध मानवीय एवं भौतिक सामग्री को इस प्रकार प्रयुक्त करना, ताकि यथासम्भव अच्छे परिणाम प्राप्त किये जा सकें।
5. दोनों ही प्रकार के प्रशासन की सफलता के लिए जनसम्पर्क आवश्यक है। प्रजातन्त्र में लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तर दायी होता है। निजी प्रशासन में भी प्रचार द्वारा जनता से निकट सम्पर्क स्थापित किया जाता है। यदि प्रबन्धकों से जनता का विश्वास उठ जाता है तो व्यापार को हानि उठानी पड़ती है।
6. दोनों ही प्रकार का प्रशासन कर्मचारियों की योग्यता और दक्षता पर निर्भर करता है। ईमानदारी, कर्तव्यनिष्ठा, परिश्रम, कुशलता, बौद्धिक स्तर, नेतृत्व आदि के गुण दोनों ही प्रशासनों के कर्मचारियों के लिए समान रूप से आवश्यक होते हैं। अच्छे कुशल सरकारी कर्मचारियों के कार्यमुक्त होने पर निजी उद्योग पुनः नियुक्ति देते हैं।

7. आधुनिक युग में निजी प्रशासन के क्षेत्र में कर्मचारियों की नियुक्ति, पदोन्नति, वेतनक्रम, सेवानिवृत्ति, पदच्युत करने के नियम तथा पेंशन आदि की वही व्यवस्था अपनायी जाती है जो सार्वजनिक क्षेत्र में अपनायी जाती है। नौकरशाही ढाँचा, प्रशासनिक ज्ञान, नियुक्ति की परीक्षा पद्धति, शिकायतों का निपटारा तथा अनुशासन के नियम आदि ने व्यक्तिगत सेवाओं को सरकारी सेवाओं के समान बना दिया है।
8. दोनों ही प्रकार के प्रशासन समान रूप से विकास की ओर अग्रसर होते हैं। यह विकास आन्तरिक संगठन की दृढ़ता और कुशलता पर निर्भर करता है। इसके लिए नये-नये सिद्धान्त, तकनीकें एवं उपकरण अपनाये जाते हैं तथा प्रशासन को आधुनिकतम बनाया जाता है। वस्तुतः दोनों प्रकार के प्रशासन को अधिक क्षमताशील तथा उन्नतिशील बनाने के लिए अन्वेषण की आवश्यकता होती है। नवीन अन्वेषणों द्वारा नवीन सिद्धान्त, विधाएँ तथा उपकरण आदि उपलब्ध कराये जाते हैं, जिनके परिणामस्वरूप कार्यक्षमता में वृद्धि होती है।

इस प्रकार लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन कई दृष्टियों से समान है।

3.3 लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में अन्तर

कुछ समानताओं के बावजूद लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन एक दूसरे से भिन्न है। लोक प्रशासन में ऐसे अनेक लक्षण हमें देखने को मिलते हैं जो निजी प्रशासन में देखने में नहीं आते। लोक तथा निजी प्रशासन के बीच असमानताओं के पक्ष में साइमन, एपलबी, सरजोसिया स्टाम्प आदि ने अपने विचार प्रकट किए हैं।

हर्बर्ट साइमन के अनुसार “सामान्य व्यक्तियों की दृष्टि में सार्वजनिक प्रशासन राजनीति से परिपूर्ण नौकरशाही और लालफीताशाही वाला होता है, जबकि निजी प्रशासन राजनीति शून्य और चुस्ती से काम करने वाला होता है।” इसी प्रकार पॉल एच0 एपलबी ने लोक प्रशासन की यह विशेषता बतायी है कि इसमें निजी प्रशासन की अपेक्षा सार्वजनिक आलोचना और जाँच की अधिक सम्भावना होती है।

निजी तथा लोक प्रशासन के अन्तर को निम्नलिखित रूप में स्पष्ट किया जा सकता है-

1. लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में उद्देश्यगत भिन्नता होती है। लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य जनता की सेवा करना होता है, जबकि निजी प्रशासन मुख्य रूप से लाभ की भावना से प्रेरित होता है। लोक प्रशासन का दायित्व न केवल जनता को सुरक्षा प्रदान करना बल्कि उनके बहुमुखी विकास की दशाएँ भी उपलब्ध कराना है, जबकि निजी प्रशासन ऐसे किसी दायित्व से बंधा हुआ नहीं होता और अपने हर कार्य को लाभ-हानि की दृष्टि से देखता है।
2. लोक प्रशासन का क्षेत्र एवं प्रभाव निजी प्रशासन की तुलना में व्यापक होता है। पाल एच0 एपलबी के अनुसार “संगठित शासन समाज में विद्यमान या गतिशील प्रत्येक वस्तु को किसी भी रूप में अपने में समाविष्ट कर लेता है, उससे टकराता है और उसे प्रभावित करता है।” वर्तमान समय में राज्य ने अपने परम्परागत दृष्टिकोण का परित्याग करके आर्थिक क्षेत्र में भी प्रवेश कर लिया है। वह रोजगार प्रदान करने, उद्योग चलाने तथा निर्माण कार्य करने से लेकर सामाजिक सुरक्षा तक के समस्त कार्यों को पूर्ण करता है। निजी प्रशासन का क्षेत्र एवं प्रभाव सीमित है, क्योंकि व्यक्तिगत प्रशासन का सम्बन्ध निजी संस्थानों के कार्य-क्षेत्रों तक ही सीमित रहता है।
3. निजी प्रशासन की जनता के प्रति जबाबदेही उस रूप में नहीं होती, जिस रूप में लोक प्रशासन की। लोक प्रशासन को समाचार पत्रों तथा राजनीतिक दलों की आलोचनाओं का सामना करना पड़ता है। कोई भी

विशिष्ट कदम उठाने से पूर्व प्रशासकों को इस बात पर सावधानी के साथ विचार करना पड़ता है कि उस पर जनता की सम्भावित प्रतिक्रिया क्या होगी? उस पर व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका का भी नियन्त्रण रहता है। इस तरह जनता के प्रति उत्तर दायित्व लोक प्रशासन का एक ऐसा लक्षण है जो निजी प्रशासन में नहीं पाया जाता।

4. लोक प्रशासन के अन्तर्गत व्यवहार में कुछ एकरूपता अथवा समानता पायी जाती है। इस प्रशासन में प्रशासकों द्वारा बिना किसी प्रकार का पक्षपातपूर्ण अथवा विशिष्ट व्यवहार किए समाज के सभी सदस्यों को वस्तुएं तथा सेवाएं प्रदान की जाती हैं। निजी प्रशासन में पक्षपातपूर्ण अथवा विशिष्ट व्यवहार किया जा सकता है। दुकानदार उस व्यक्ति को उधार देने में संकोच नहीं करता जो उससे रोज सामान खरीदता है, लेकिन एक डाक क्लर्क रोजाना पोस्टकार्ड खरीदने वाले को उधार नहीं दे सकता। निजी प्रशासन में उन व्यक्तियों के प्रति अगाध रूचि प्रकट की जाती है जिनसे व्यवसाय को अधिक से अधिक लाभ हो सकता है।
5. लोक प्रशासन द्वारा समाज को प्रदान की जाने वाली अनेक सेवाएं एकाधिकारी प्रवृत्ति की होती है। जैसे-सेना, रेल आदि के कार्य निजी स्तर पर नहीं किए जा सकते। इन विषयों पर सरकार का पूर्ण नियंत्रण होता है। निजी प्रशासन में इस प्रकार का एकाधिकार नहीं पाया जाता। एक ही क्षेत्र में अनेक उद्यम होते हैं तथा इनमें परस्पर प्रतिस्पर्द्धा रहती है।
6. लोक प्रशासन की अनेक क्रियाओं में एक प्रकार की अनिवार्यता होती है, जिसका निजी प्रशासन के क्षेत्र में अभाव होता है। देश की सुरक्षा, शांति और सुव्यवस्था, आदि ऐसे कार्य हैं जिनकी एक भी दिन अवहेलना नहीं की जा सकती।
7. लोक प्रशासन अपेक्षाकृत कानूनों एवं नियमों से अधिक नियमित होता है, जितना निजी प्रशासन नहीं होता है। इसमें कार्य संचालन की पद्धति, क्रय-विक्रय तथा टेण्डर आदि के निश्चित नियम होते हैं, जिसकी अवहेलना नहीं की जा सकती। जबकि निजी प्रशासन में सुविधानुसार कार्य किया जाता है तथा प्रक्रिया एवं नियमों पर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता। इसमें पद्धति की जटिलता की अपेक्षा प्राप्त होने वाले परिणाम का ध्यान रखा जाता है।
8. लोक प्रशासन में प्रशासकीय कार्य की गति धीमी होती है तथा प्रक्रियात्मक कठोरता के परिणामस्वरूप लापरवाही, भ्रष्टाचार, अदक्षता जैसी प्रशासनिक बुराईयां उत्पन्न होती है। इस प्रशासन में प्रश्नों के उत्तर विलम्ब से दिए जाते हैं तथा प्रशासकीय तंत्र में शिथिलता आ जाती है। इसके प्रतिकूल निजी प्रशासन के क्षेत्र में प्रशासकीय कार्य तीव्र गति से सम्पन्न होते हैं और निर्णय लेने में विलम्ब नहीं होता।
9. सेवा सुरक्षा की दृष्टि से भी लोक प्रशासन निजी प्रशासन से भिन्न होता है। सरकारी सेवाओं में कर्मचारियों को सुरक्षा का भरोसा होता है। निजी सेवाओं में मनोवैज्ञानिक रूप से कर्मचारी अपने को असुरक्षित समझते हैं। आर्थिक नुकसान की स्थिति में निजी उद्यम या तो पूरी तरह बन्द कर दिए जाते हैं या बहुत से कर्मचारियों की छटनी कर दी जाती है। ऐसी स्थिति में निजी प्रशासन के क्षेत्र में कार्यरत कर्मचारियों को अपनी सेवा के स्थायित्व का कोई आश्वासन नहीं होता है। लोक सेवा में एक बार प्रवेश पा लेने पर आसानी से किसी कर्मचारी को नौकरी से निकाला नहीं जा सकता।

10. लोक प्रशासन शासन की इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है। इसमें शासन की बाध्यकारी शक्ति होती है। निजी प्रशासन में यह गुण नहीं होता है। यह न तो जनता का प्रतिनिधित्व करता है और न ही बाध्यकारी शक्ति रखता है।
11. लोक प्रशासन का स्वरूप राजनीतिक होता है। एपलबी का विचार है कि प्रशासन राजनीति है, क्योंकि इसका ध्येय लोक हित है। उन्हीं के शब्दों में “इन तथ्यों पर बल देना आवश्यक है कि लोकप्रिय राजनीतिक प्रक्रियाएँ जो प्रजातन्त्र का स्तर हैं, केवल शासकीय संगठनों द्वारा ही कार्य करती हैं और सभी शासकीय संगठन केवल प्रशासकीय ही नहीं हैं, वरन् राजनीतिक जीवाणु भी हैं और उन्हें ऐसा होना भी चाहिए।” निजी प्रशासन का स्वरूप राजनीतिक नहीं होता है। इसीलिए इसका विस्तार सीमित होता है तथा यह व्यक्तिगत हित का ध्यान रखता है।
12. लोक प्रशासन के विभिन्न विभागों में पारस्परिक सहयोग, सामंजस्य तथा समन्वय पाया जाता है। इसलिए वे एक-दूसरे के साथ सहयोग की भावना से कार्य करते हैं। इसके विपरीत निजी प्रशासन में प्रतिस्पर्धा, ईर्ष्या-द्वेष और प्रतियोगिता की भावना होती है। यहाँ विभिन्न प्रतिष्ठान एक-दूसरे को पीछे छोड़ने तथा एक-दूसरे से आगे निकलने में लगे रहते हैं।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि लोक प्रशासन और निजी प्रशासन कई दृष्टियों से एक दूसरे से भिन्न हैं। लोक प्रशासन में जो लोक हित की भावना, जबाबदेहिता, व्यवहार की एकरूपता, कानून और नियमों का अनुपालन, वित्त पर बाह्य नियन्त्रण इत्यादि विशेषताएँ पायी जाती हैं, वे निजी प्रशासन में नहीं पायी जाती। परन्तु फिर भी लोक प्रशासन और निजी प्रशासन दो भिन्न विधाएँ नहीं हैं, वरन् एक ही प्रशासन के दो भाग हैं। इनके बीच का अन्तर मात्रात्मक है, गुणात्मक नहीं।

अभ्यास प्रश्न- 1

1. लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन दोनों में नियोजन एवं संगठन की आवश्यकता होती है। सत्य/असत्य
2. लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में उद्देश्यगत भिन्नता होती है। सत्य/असत्य
3. लोक प्रशासन का क्षेत्र निजी प्रशासन की तुलना में संकुचित होता है। सत्य/असत्य
4. निजी प्रशासन की जनता के प्रति जबाबदेहिता उस रूप में नहीं होती, जिस रूप में लोक प्रशासन की। सत्य/असत्य

3.4 उदारीकरण के अन्तर्गत लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन

कतिपय विद्वानों का यह मानना है कि उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के इस युग में लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के मध्य संस्थागत विशिष्टताएँ लगातार धुंधली पड़ती जा रही हैं। इनके मध्य सीमा रेखा अस्पष्ट तथा अवास्तविक है और अब तो बिल्कुल समाप्ति की ओर है। लेकिन दूसरी ओर अधिकांश विद्वानों का मानना है कि उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के कारण लोक प्रशासन की भूमिका में थोड़ा परिवर्तन अवश्य हुआ है, लेकिन यह अब भी आधारभूत रूप से निजी प्रशासन से भिन्न है।

लोक प्रशासन के क्षेत्र में राज्य बनाम बाजार चर्चा का एक प्रमुख विषय बन गया है। इसका प्रमुख कारण लगभग दो दशक पूर्व साम्यवादी देश सोवियत संघ का विघटन तथा उदारवाद को विश्वव्यापी स्वरूप धारण करना है। ऐसा माना जा रहा है कि विकासशील देशों के आर्थिक, राजनीतिक एवं प्रशासनिक विकास की बागडोर राज्य के हाथों से छूटती जा रही है। राज्य विकासशील देशों के नियोजनात्मक विकास के कार्यों में अपनी भूमिका सीमित

करके नियामकीय कार्यों को बेहतर बनाने में लग गया है ताकि बाजार व्यवस्था बेहतर बनाई जा सके। राज्य को निजी उद्यमों की भांति बाजार प्रणाली में कूदना पड़ रहा है। परिणामस्वरूप विकासशील देशों में राज्य और बाजार में अन्तर का प्रतिशत सिमटता जा रहा है। इस आधार पर कुछ लोगों का यह मानना है कि आने वाले समय में लोक प्रशासन की वे सभी विशिष्टताएँ जो इसे निजी प्रशासन से अलग करती हैं बिल्कुल समाप्त हो जायेंगी।

इनमें कोई दो राय नहीं कि उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के इस दौर में राज्य का सिकुड़न हो रहा है और निजी क्षेत्र का विस्तार हो रहा है। सार्वजनिक क्षेत्र में घाटे में चल रहे उद्योगों का विनिवेशीकरण किया जा रहा है और निजी उद्यमियों को अधिक से अधिक पूँजी निवेश के लिए प्रोत्साहित किया जा रहा है। शिक्षा एवं स्वास्थ्य जैसी आधारभूत सुविधायें प्रदान करना पहले राज्य का मुख्य दायित्व समझा जाता था, लेकिन अब इन क्षेत्रों में भी निजी पूँजी निवेश को बढ़ावा दिया जा रहा है। अब लोक प्रशासन में भी निजी प्रशासन की तरह 'मितव्ययिता' तथा दक्षता को अपनाने तथा आधुनिक वैज्ञानिक प्रबन्धन तकनीक के अधिक से अधिक प्रयोग करने पर बल दिया जा रहा है। निजी प्रशासन की तरह लोक प्रशासन में भी कार्य सम्पादन की गुणवत्ता को बढ़ाना एक प्रमुख उद्देश्य बन गया है। आज लोक प्रशासन प्रमुख नियोक्ता नहीं रह गया है और बड़े पैमाने पर निजी प्रशासन में रोजगार के अवसर सृजित हो रहे हैं। सार्वजनिक सुविधाएँ तथा सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के क्षेत्र में भी लोक प्रशासन की भूमिका सीमित हो गयी है। ऐसी स्थिति में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि क्या लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के बीच के अन्तर को समाप्त मान लेना चाहिए?

सच तो यह है कि उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के इस दौर में लोक प्रशासन की भूमिका एवं इसके स्वरूप में कुछ परिवर्तन अवश्य हुआ है। लोक प्रशासन में धीरे-धीरे नियंत्रणों, नियमनों, लाइसेंस परमिट आदि को कम करने के प्रयास किये गये हैं तथा इसकी भूमिका एक 'नियामक' एवं 'सुविधाकारक' के रूप में महत्वपूर्ण बन गयी है। लेकिन उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के इस युग में भी लोक प्रशासन की कुछ ऐसी विशिष्टताएँ हैं, जो उसे निजी प्रशासन से अलग करती हैं-

1. 'जनहित संरक्षण' एवं 'लोक हित संरक्षण' आज भी लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य है, जबकि निजी प्रशासन का मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना है। इसमें कोई दो राय नहीं कि शिक्षा, स्वास्थ्य, जीवन सुरक्षा बीमा इत्यादि कई ऐसी सेवाएँ हैं जो पहले लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र में ही आती थी, लेकिन आज निजी क्षेत्र बड़े पैमाने पर इन सेवाओं को प्रदान कर रहा है। लेकिन यहाँ भी इसका उद्देश्य लाभ कमाना ही होता है या कम से कम किसी प्रकार का नुकसान उठाना नहीं होता है। परिणामस्वरूप निजी क्षेत्र में प्रदान की गयी शिक्षा या स्वास्थ्य सम्बन्धी सुविधाएँ सरकारी क्षेत्र की तुलना में काफी महंगी होती हैं जिसे समाज का निर्धन-वर्ग वहन नहीं कर सकता। ऐसी स्थिति में समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा लोक प्रशासन के माध्यम से ही की जाती है। इस प्रकार लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में उद्देश्य गत भिन्नता उदारीकरण के इस युग में भी बनी हुई है।
2. प्रभाव की दृष्टि से भी लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के बीच का अन्तर बना हुआ है। यद्यपि उदारीकरण में सरकार की भूमिका पहले से थोड़ी कम अवश्य हुई है, लेकिन एक 'नियामक' एवं 'नियंत्रक' के रूप में इसकी विशिष्टता अब भी बनी हुई है। जैसे-प्रदूषण फैलाने वाले उद्यमों पर रोक लगाना या निर्धारित मानदण्डों का उल्लंघन करने वाले उद्यमों को दण्डित करना इत्यादि लोक प्रशासन का ही दायित्व है। इसके अतिरिक्त आर्थिक उथल-पुथल या मंदी के दौर में देश को संकट से उबारना या महंगाई को नियंत्रित करना भी लोक शासन का ही दायित्व माना जाता है। देश में शांति और सुव्यवस्था

- स्थापित करना या कमजोर वर्गों के हितों की सुरक्षा करना तो परम्परागत रूप लोक प्रशासन की विशिष्टता रही है जो आज भी बनी हुई है। अतः उदारीकरण के इस युग में भी लोक प्रशासन का प्रभाव क्षेत्र निजी प्रशासन की तुलना में व्यापक है।
3. जबाबदेहिता की दृष्टि से भी लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के बीच का अन्तर बना हुआ है। सार्वजनिक होने के कारण लोक प्रशासन जनता के जाँच के लिए खुला होता है, सरकारी अधिकारियों द्वारा की गयी एक छोटी सी गलती भी समाचार-पत्रों की सुर्खियों में प्रकाशित होती है। संसद एवं विधान सभाओं में हंगामा खड़ा हो जाता है। पुलिस जैसे संगठनों को भी अपने कार्यों का स्पष्टीकरण देना होता है और यह सिद्ध करना होता है कि उनके किसी भी कार्य से जनता में रोष नहीं फैले। इस प्रकार का व्यापक प्रचार निजी प्रशासन में नहीं होता और न उस पर जनता तथा समाचार पत्रों की निगाह ही रहती है।
 4. उदारीकरण के इस युग में भी लोक प्रशासन के कार्यों में लचीलापन देखने को नहीं मिलता। कानूनों, नियमों एवं विनियमों से बंधे होने के कारण सरकारी कर्मचारियों द्वारा कई बार आवश्यक कार्यों के सम्पादन में भी अनावश्यक विलम्ब होता है। इसके विपरीत निजी प्रशासन इस तरह के कानूनी बन्धनों से मुक्त रहते हैं। हर प्रकार के व्यवसाय के नियंत्रण के लिए सामान्य कानून जरूर होते हैं, किन्तु निजी फर्में बदलती हुई परिस्थितियों को देखते हुए अपने कार्यों में काफी लचीलापन अपनाती है। ऐसा करना केवल उन्हीं के लिए सम्भव है, क्योंकि उन पर लोक प्रशासन की तरह के कानूनी बन्धन नहीं होते।
 5. लोक प्रशासन में किसी भी प्रकार के पक्षपात अथवा भेद-भाव पूर्ण व्यवहार की अपेक्षा नहीं की जाती। अगर ऐसा होता है तो यह संसद, विधानसभाओं या जनसंचार के माध्यमों में तीव्र आलोचना का विषय बन जाता है तथा सम्बन्धित प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध सख्त कार्रवाई की मांग की जाती है। लेकिन निजी प्रशासन में प्रतियोगी मांगों के कारण खुलकर भेदभाव होता है। उत्पादनों के चयन तथा कीमतें निश्चित करने में व्यापारिक प्रतिष्ठान भेदभाव और पक्षपात करते हैं, जो व्यापारिक संस्कृति का एक अंग बन गया है।
 6. लोक प्रशासन का संगठन एक व्यापारिक अथवा निजी संगठन से बहुत अधिक जटिल होता है। प्रकाशन की प्रत्येक इकाई सम्बन्धित लोक संगठनों के साथ जुड़ी होती है और उस इकाई को सम्बन्धित इकाईयों के साथ कार्य करना होता है। इसके विपरीत निजी प्रशासन अधिक संक्षेपता, पृथकता और स्वायत्ता के साथ कार्य करता है।
 7. उदारीकरण की प्रक्रिया ने निजी क्षेत्र में बड़े पैमाने पर रोजगार के अवसर सृजित किये हैं तथा उच्च तकनीकी अथवा व्यावसायिक शिक्षा प्राप्त युवकों को लोक प्रशासन की तुलना में अधिक आकर्षक वेतनमान एवं सुविधाएँ भी दी जा रही हैं। लेकिन फिर भी इनमें असुरक्षा का भाव बना रहता है, क्योंकि बाजार पर आधारित व्यापार अनिश्चितताओं से भरा होता है। इसके विपरीत लोक प्रशासन में कार्यरत कर्मचारियों में सुरक्षा का भाव होता है। अभी हाल ही में विश्वव्यापी आर्थिक मंदी के दौरान जिस प्रकार निजी क्षेत्र में बड़े पैमाने पर कर्मचारियों की छटनी की गयी, इससे हमारे युवकों में लोक प्रशासन के अन्तर्गत कार्य करने का रुझान एक बार फिर से बढ़ गया है। अतः सेवा सुरक्षा की दृष्टि से भी उदारीकरण के इस युग में लोक प्रशासन की विशिष्टता बनी हुई है।
 8. लोक प्रशासन राजनीतिक प्रभाव और दबाव से प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित होता है, जबकि निजी प्रशासन इससे मुक्त होता है।

9. लोक प्रशासन अत्यधिक जटिल सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक पर्यावरण में क्रियाशील होता है, जिसके परिणामस्वरूप कार्यक्रम प्रभाव एवं संगठनात्मक कार्यशीलता का मापन कठिन हो जाता है। निजी प्रशासन में संगठनात्मक कार्यशीलता का मापन अपेक्षाकृत सरल होता है।
10. लोक प्रशासन के ऊपर राष्ट्र निर्माण और भावी समाज को दिशा देने जैसी जिम्मेदारियां होती हैं, इसलिए यह सामाजिक मूल्यों की स्थापना करने की ओर झुका होता है। निजी प्रशासन को सरकार द्वारा निर्धारित मार्गदर्शन का पालन करना होता है।

इस प्रकार उदारीकरण के युग में भी लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के बीच अन्तर बना हुआ है, यद्यपि यह अन्तर पहले की अपेक्षा कम हुआ है।

अभ्यास प्रश्न- 2

1. उदारीकरण के अन्तर्गत प्रशासन में नियंत्रणों, नियमनों, लाइसेंस, परमिट आदि को कम करने के प्रयास किये गए हैं। सत्य/असत्य
2. उदारीकरण के युग में लोक प्रशासन की भूमिका एक सुविधाकारक की बन गई है। सत्य/असत्य
3. उदारीकरण के युग में लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में कोई अन्तर नहीं है। सत्य/असत्य
4. जनहित संरक्षण आज भी लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य है। सत्य/असत्य

3.5 सारांश

निष्कर्षतः कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में कुछ समानताएँ पायी जाती हैं, लेकिन फिर भी आधारभूत रूप से ये दोनों एक दूसरे से भिन्न हैं। दोनों ही प्रशासन में नियोजन, संगठन, आदेश, समन्वय तथा नियंत्रण की आवश्यकता होती है। प्रबन्ध की अनेक तकनीकें तथा कार्यप्रणाली भी समान होती हैं। लेकिन लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य जनता की सेवा करना होता है, जबकि निजी प्रशासन लाभ की भावना से प्रेरित होता है। निजी प्रशासन की तुलना में लोक प्रशासन का क्षेत्र एवं प्रभाव व्यापक होता है। निजी प्रशासन की जबाबदेहिता जनता के प्रति उस रूप में नहीं होती जिस रूप में लोक प्रशासन की होती है। लोक प्रशासन के कार्यों में प्रक्रियात्मक कठोरता पाई जाती है, लेकिन निजी प्रशासन के कार्यों में लचीलापन। प्रशासकीय कार्यों की गति लोक प्रशासन में निजी प्रशासन की तुलना में धीमी होती है। लोक प्रशासन में कार्यरत कर्मचारियों में सुरक्षा का भाव होता है, जबकि निजी प्रशासन में कार्यरत कर्मचारियों में असुरक्षा का। लोक प्रशासन राजनीतिक प्रभाव और दबाव से प्रभावित होता है, जबकि निजी प्रशासन इन प्रभावों से मुक्त होता है। लोक प्रशासन में नैतिक एवं सामाजिक मूल्यों की प्रधानता निजी प्रशासन की तुलना में अधिक होती है।

उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के परिणामस्वरूप लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के बीच अन्तर कुछ कम अवश्य हुआ है, लेकिन इनके मध्य की सीमा रेखा अब भी बनी हुई है। उदारीकरण के युग में भी लोक प्रशासन जनहित से प्रेरित होता है, ना कि व्यापारिक दृष्टिकोण से। सार्वजनिकता की विशेषता इस प्रशासन को विशिष्टता की स्थिति प्रदान करती है और निजी प्रशासन से अलग करती है। उदारीकरण के अन्तर्गत जहाँ कुछ क्षेत्रों में लोक प्रशासन की भूमिका में कटौती हुई है, वहीं दूसरी तरफ एक नियामक एवं सुविधाकारक के रूप में इसके लिए नई भूमिका का सृजन हुआ है।

3.6 शब्दावली

व्यावसायिक उद्यम- ऐसे उद्यम जिनका उद्देश्य लाभ कमाना होता है।

नियामक- दूसरों के कार्यों पर निगरानी तथा नियंत्रण रखने वाला।

सुविधाकारक- प्रक्रियात्मक कठिनाईयों को दूर कर किसी कार्य को सरल या सुविधाजनक बनाने वाला।

उदारीकरण- उस प्रक्रिया को कहते हैं जिसमें आयात-निर्यात तथा पूँजी निवेश को बढ़ावा देने के लिए आर्थिक नियमों को लचीला बनाया जाता है।

वैश्वीकरण- आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं तकनीकी रूप से विश्व के विभिन्न देशों में एकीकरण की प्रवृत्ति जिसमें विभिन्न देशों में व्यक्ति, वस्तु या मुद्रा के आवागमन पर लगी रोक कम कर दी जाती है या हटा ली जाती है।

3.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न - 1- 1. सत्य, 2. सत्य, 3. असत्य, 4. सत्य

अभ्यास प्रश्न - 2- 1. सत्य, 2. सत्य, 3. असत्य, 4. सत्य

3.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. अवस्थी एवं माहेश्वरी, (2008), लोक प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा।
2. निग्रो, फलिक्स ए0 एवं निग्रो लॉयड जी, (1980), मॉडर्न पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, हार्पर और रो, न्यूयार्क।
3. व्हाइट, एल0डी0, (1968), इंट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूरोशिया पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली।
4. भट्टाचार्य, मोहित, (1998), न्यू हॉरिजन्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, जवाहर पब्लिशर्स, नई दिल्ली।
5. अरोड़ा, रमेश के (सम्पादित) (1979), पर्सपेक्टिव इन एडमिनिस्ट्रेटिव थ्योरी, एसोसियेटेड पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली।

3.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. बार्कर, आर0जे0एस0, 1972, एडमिनिस्ट्रेटिव थ्योरी एण्ड पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन।
2. गॉर्टनर, हैरोल्ड एफ0, (1977), एडमिनिस्ट्रेशन इन द पब्लिक सेक्टर।

3.10 निबन्धात्मक प्रश्न

1. कुछ समानताओं के बावजूद लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन एक दूसरे से मौलिक रूप से भिन्न है। विवेचना कीजिए।
2. क्या आप इस मत से सहमत हैं कि उदारीकरण के अन्तर्गत लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के मध्य सीमा रेखा अस्पष्ट एवं अवास्तविक है? तर्क सहित उत्तर दीजिए।
3. 'लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के मध्य अन्तर मात्रा का है, प्रकार का नहीं।' क्या आप इस मत से सहमत है? स्पष्ट कीजिए।

इकाई- 4 लोक प्रशासन का विकास, नवीन लोक प्रशासन, नवीन लोक प्रबन्धन

इकाई की संरचना

- 4.0 प्रस्तावना
- 4.1 उद्देश्य
- 4.2 लोक प्रशासन का विकास: प्राचीन काल
- 4.3 लोक प्रशासन का विकास: आधुनिक काल
 - 4.3.1 प्रथम चरण (1887-1926)
 - 4.3.2 द्वितीय चरण (1927-1937)
 - 4.3.3 तृतीय चरण (1938-1947)
 - 4.3.4 चतुर्थ चरण (1948-1970)
 - 4.3.5 पंचम चरण (1971-1990)
 - 4.3.6 षष्ठम चरण (1991- अब तक)
- 4.4 नवीन लोक प्रशासन: पृष्ठभूमि
 - 4.4.1 नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएं
 - 4.4.2 नवीन लोक प्रशासन के लक्ष्य
 - 4.4.2.1 प्रासंगिकता
 - 4.4.2.2 मूल्य
 - 4.4.2.3 सामाजिक समता
 - 4.4.2.4 परिवर्तन
- 4.5 नवीन लोक प्रबन्धन
 - 4.5.1 नवीन लोक प्रबन्धन के दृष्टिकोण
 - 4.5.2 नवीन लोक प्रबन्धन के लाभ
 - 4.5.3 पारंपरिक लोक प्रबन्धन तथा पारंपरिक और नवीन लोक प्रबन्धन में अंतर
 - 4.5.4 नवीन लोक प्रबन्धन की आलोचना
 - 4.5.5 निष्कर्ष
- 4.6 सारांश
- 4.7 शब्दावली
- 4.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 4.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 4.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 4.11 निबन्धात्मक प्रश्न

4.0 प्रस्तावना

लोक प्रशासन के अध्ययन से सम्बन्धित यह चौथी इकाई है। इससे पहले की इकाईयों के अध्ययन के बाद आप बता सकते हैं कि लोक प्रशासन क्या है, इसके अन्तर्गत किन विषयों का अध्ययन किया जाता है, इसके अध्ययन के परम्परागत एवं आधुनिक दृष्टिकोणों में क्या अन्तर है तथा यह किस प्रकार निजी प्रशासन के भिन्न है?

किसी भी विषय के वर्तमान स्वरूप को समझने के लिए उसके अतीत को समझना आवश्यक होता है। सैद्धान्तिक दृष्टि से यह अध्ययन के विषय को व्यापक सन्दर्भ में स्थापित करने में सहायक होता है तथा व्यावहारिक दृष्टि से भूतकाल के ज्ञान का उपयोग वर्तमान में विषय के विकास की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने में सहायक होता है। प्रबन्ध की क्रिया के रूप में लोक प्रशासन उतना ही प्राचीन है जितना कि मनुष्य का सामाजिक जीवन। परन्तु अध्ययन की एक शाखा या विधा के रूप में इसका विधिवत विकास आधुनिक काल में ही सम्भव हो सका है। इस इकाई में लोक प्रशासन विषय के विकास के विभिन्न चरणों पर प्रकाश डाला गया है। इस इकाई में नवीन लोक प्रशासन के विषय में जानने के साथ-साथ नवीन लोक प्रबन्धन को समझाया गया है तथा नवीन लोक प्रबन्धन के साथ-साथ पारंपरिक लोक प्रबन्धन को स्पष्ट किया गया है और पारंपरिक लोक प्रबन्धन तथा नवीन लोक प्रबन्धन के बीच अंतर को स्पष्ट किया गया है।

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप यह स्पष्ट कर सकेंगे कि नवीन लोक प्रशासन किस प्रकार परम्परागत लोक प्रशासन से भिन्न है तथा इसकी क्या विशिष्टताएँ हैं तथा नवीन लोक प्रबन्धन क्या है?

4.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- लोक प्रशासन के अध्ययन के विकास की विभिन्न अवस्थाओं को जान सकेंगे।
- विभिन्न चरणों में विषय की प्रकृति में अन्तर कर सकेंगे।
- नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ एवं इसके महत्व के बारे में जान सकेंगे।
- विकासशील समाजों के लिए नवीन लोक प्रशासन की प्रासंगिकता को स्पष्ट कर सकेंगे।
- नवीन लोक प्रबन्धन के विषय में जान पायेंगे।

4.2 लोक प्रशासन का विकास: प्राचीन काल

एक क्रियाकलाप के रूप में लोक प्रशासन प्राचीन काल से ही अस्तित्व में रहा है। इसके विभिन्न सिद्धान्त हमें प्राचीन भारत के ग्रन्थ- रामायण, महाभारत तथा विभिन्न स्मृतियों के साथ-साथ मुख्यतः कौटिल्य के अर्थशास्त्र में मिलते हैं। अर्थशास्त्र राज्य के उद्देश्यों तथा उन उद्देश्यों की प्राप्ति के व्यावहारिक साधनों पर एक विशिष्ट तथा कुशल शोध प्रबन्ध माना जाता है। प्राचीन भारत में लोक प्रशासन पर यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण ग्रन्थ है।

कौटिल्य ने प्रशासन की समस्याओं को समझने के लिए 'राजनैतिक अर्थनीति' का मार्ग अपनाया है। प्रशासन के सिद्धान्त मुख्यतः राजा, मंत्रियों आदि के कार्यों द्वारा इंगित किये गये हैं। अधिकार आज्ञापालन तथा अनुशासन के सिद्धान्तों को राज्य के प्रशासन का केन्द्र माना गया है। इस बात पर बल दिया गया है कि कार्य विभाजन, श्रेणीबद्ध पदानुक्रम तथा समन्वय जैसे सिद्धान्तों को आन्तरिक संगठन की कार्यविधि में अपनाया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त सम्भवतः कौटिल्य ही ऐसे जाने-माने विचारक थे, जिन्होंने प्रशासन में सांख्यिकी के महत्व को मान्यता

दी। उनके चिंतन में जिस प्रकार राज्य के व्यापक दायित्वों, जैसे- अनाथ बच्चों, महिलाओं, वृद्धों कमजोर वर्गों इत्यादि का भरण-पोषण करना तथा जनसामान्य के हितों के लिए कल्याणकारी योजनाएं चलाना इत्यादि पर बल दिया गया है, इससे एक कल्याणकारी राज्य की झलक मिलती है जो बहुत कुछ आधुनिक लोक कल्याणकारी राज्य की तरह ही है।

यद्यपि कौटिल्य द्वारा वर्णित प्रशासकीय व्यवस्था राजतंत्रीय शासन के सन्दर्भ में थी, जोकि आधुनिक लोकतांत्रिक समाजों की प्रशासनिक व्यवस्था से भिन्न है, फिर भी उसके द्वारा स्थापित लोक प्रशासन ही परम्पराएँ महत्वपूर्ण हैं, क्योंकि ये लोक प्रशासन विज्ञान तथा शासन कला के व्यवस्थित विश्लेषण पर जोर देते हैं।

इसी प्रकार के विवेचन में चीन में कन्फ्यूसियस द्वारा दिये गये उपदेशों, अरस्तू की महान रचना 'पॉलिटिक्स' हॉब्स की रचना 'लेवियाथन' और मैकियावली की रचना 'द प्रिन्स' में देखने को मिलते हैं।

4.3 लोक प्रशासन का विकास: आधुनिक काल

18वीं सदी में जर्मनी और आस्ट्रिया में कैमरलवाद का अभ्युदय हुआ जो सरकारी मामलों के व्यवस्थित प्रबन्धन से जुड़ा हुआ था। कैमरलवादियों ने लोक प्रशासन की संरचनाओं, सिद्धान्तों और प्रक्रियाओं के विवरणात्मक अध्ययनों पर और लोक अधिकारियों के पेशेवर प्रशिक्षण पर बल दिया।

18वीं सदी के अन्तिम वर्षों में संभवतः अमेरिका में पहली बार लोक प्रशासन के अर्थ और उद्देश्य को हैमिल्टन की पुस्तक 'फेडरलिस्ट' में पारिभाषित किया गया। चार्ल्स ज्यां बूनिन पहले व्यक्ति थे, जिन्होंने अलग से लोक प्रशासन पर फ्रेन्च भाषा में पुस्तक की रचना की। परन्तु परम्परागत रूप से शोध के अलग क्षेत्र के रूप में लोक प्रशासन का विकास उन्नीसवीं सदी के अन्तिम दशक में संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ।

आधुनिक काल में अध्ययन के एक विषय के रूप में लोक प्रशासन के विकास का इतिहास उतार-चढ़ाव से भरा हुआ है, जिसे निम्नलिखित चरणों में समझा जा सकता है-

4.3.1 प्रथम चरण (1887-1926)

विकास के प्रथम चरण में लोक प्रशासन एवं राजनीति के द्विभाजन पर बल दिया गया। वुडरो विल्सन, जिन्हें लोक प्रशासन का जनक माना जाता है, ने 1887 में एक निबन्ध प्रकाशित किया जिसका शीर्षक था 'दी स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन'। इस निबन्ध में उन्होंने राजनीति और प्रशासन को अलग-अलग बताया तथा यह भी कहा कि "एक संविधान की रचना सरल है पर इसको चलाना बड़ा कठिन है।" उन्होंने संविधान के इस चलाने के क्षेत्र को अर्थात् लोक प्रशासन को एक स्वायत्त विषय बनाने पर बल दिया।

विल्सन के पश्चात फ्रैंक गुडनाउ ने 1900 में अपनी पुस्तक 'पॉलिटिक्स एण्ड एडमिनिस्ट्रेशन' में यह तर्क दिया कि राजनीति, राज्य-इच्छा को प्रतिपादित करती है, जबकि प्रशासन इस इच्छा या नीतियों के क्रियान्वयन से सम्बन्धित है। इसलिए नीति-निर्माण का कार्य नीति-क्रियान्वयन के कार्य से अलग है। नीति-निर्माण का कार्य जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए तथा उसके क्रियान्वयन का कार्य राजनीतिक रूप से तटस्थ, योग्य एवं तकनीकी दक्षता से युक्त प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा सम्पन्न किया जाना चाहिए।

1926 में एल0डी0 व्हाइट द्वारा 'इंट्रोडक्शन टू द स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' नामक पुस्तक प्रकाशित की गयी जिसे लोक प्रशासन की प्रथम पाठ्य पुस्तक होने की मान्यता प्राप्त है। इस पुस्तक में व्हाइट ने राजनीति एवं प्रशासन के मध्य अन्तर को स्वीकार करते हुए इस बात पर बल दिया कि लोक प्रशासन का मुख्य लक्ष्य दक्षता एवं

मितव्ययिता हैं। उनके अनुसार प्रशासन किसी विशिष्ट उद्देश्य की प्राप्ति के लिए बहुत से व्यक्तियों का निर्देशन, समन्वयीकरण तथा नियन्त्रण की कला है।

4.3.2 द्वितीय चरण (1927-1937)

इस चरण में लोक प्रशासन के सैद्धान्तिक पहलू पर बल दिया गया। ऐसी आस्था व्यक्त की गयी कि प्रशासन के कुछ निश्चित सिद्धान्त हैं जिनका पता लगाकर इनके क्रियान्वयन को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। इस सन्दर्भ में 1927 में डब्ल्यू0 एफ0 विलोबी द्वारा लिखित पुस्तक 'प्रिंसिपल्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' अत्यन्त महत्वपूर्ण है। विलोबी इस बात में पूर्ण विश्वास रखते थे कि प्रशासन के अनेक सिद्धान्त हैं, जिन्हें कार्यान्वित करने से लोक प्रशासन में सुधार हो सकता है।

विलोबी के बाद अनेक विद्वानों ने उक्त सन्दर्भ में पुस्तकें लिखी जिनमें मेरी पार्कर फॉलेट, हेनरी फेयोल, मूने तथा रैले इत्यादि के नाम प्रमुख हैं।

1937 में लूथर गुलिक तथा उर्विक द्वारा लिखित ग्रन्थ 'पेपर्स ऑन दी साइंस ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' में इस बात पर बल दिया गया कि प्रशासन में सिद्धान्त होने के कारण यह एक विज्ञान है। गुलिक तथा उर्विक ने प्रशासन के सिद्धान्तों को 'पोस्टकॉर्ब' के रूप में व्यक्त किया। इस चरण को लोक प्रशासन के विकास में स्वर्णिम युग माना जाता है।

4.3.3 तृतीय चरण (1938-1947)

यह चरण लोक प्रशासन के अध्ययन के विकास में विध्वंसकारी चरण माना जाता है, जिसमें प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती दी गयी।

चेस्टर बर्नार्ड ने 1938 में अपनी पुस्तक 'दी फक्सन्स ऑफ एक्सक्यूटिव' में प्रशासन को एक सहकारी सामाजिक क्रिया बताते हुए इस बात पर बल दिया कि व्यक्तियों के आचरण प्रशासकीय कार्यों को विशेष रूप से प्रभावित करते हैं। बर्नार्ड के विचारों के फलस्वरूप लोक प्रशासन के सिद्धान्तवादी दृष्टिकोण पर प्रहार शुरू हुआ।

1946 में हरबर्ट साइमन ने अपना एक लेख प्रकाशित किया जिसमें उन्होंने तथाकथित सिद्धान्तों का उपहास करते हुए उन्हें मुहावरे की संज्ञा दी। एक वर्ष बाद ही उन्होंने अपनी पुस्तक 'एडमिनिस्ट्रेटिव विहेवियर' में यह भली-भाँति सिद्ध कर दिया कि प्रशासन में सिद्धान्त नाम की कोई चीज नहीं है।

1947 में रॉबर्ट ए0 डॉहल ने अपने एक लेख में सिद्धान्तवादियों की इस मान्यता का जोरदार खण्डन किया कि लोक प्रशासन एक विज्ञान है। उन्होंने लोक प्रशासन के सिद्धान्त की खोज में तीन बाधाओं का जिक्र किया, यथा- मूल्य सापेक्षता, मानव व्यवहार की विविधता, एवं सामाजिक ढाँचा।

इस प्रकार लोक प्रशासन का तीसरा चरण चुनौतियों एवं आलोचनाओं से परिपूर्ण रहा।

4.3.4 चतुर्थ चरण (1948-1970)

इस चरण में लोक प्रशासन अपनी 'पहचान के संकट' से जूझता रहा। विषय की सिद्धान्तवादी विचारधारा अविश्वसनीय प्रतीत होने लगी तथा इसका वैज्ञानिक स्वरूप भी वाद-विवाद का विषय बन गया।

विषय को इस पहचान के संकट से उबारने के लिए मोटे तौर पर दो रास्ते अपनाये गये। कुछ विद्वान राजनीतिशास्त्र की ओर मुखातिब हुए परन्तु राजनीतिशास्त्र में इस समय कुछ परिवर्तन आ रहे थे। लोक प्रशासन का

राजनीतिशास्त्र में जितना महत्व पहले था, उसमें गिरावट आ गयी। ऐसी अवस्था में यह विषय सौतेलापन व अकेलापन अनुभव करने लगा।

दूसरे प्रयास में कुछ विद्वानों ने लोक प्रशासन को निजी प्रबन्धों के साथ जोड़कर प्रशासनिक विज्ञान बनाने का प्रयास किया। इन विद्वानों की यह मान्यता थी कि प्रशासन चाहे दफ्तरों में हो या कारखानों में दोनों ही क्षेत्रों में यह प्रशासन है। इसी प्रयास के अन्तर्गत वर्ष 1956 में 'एडमिनिस्ट्रेटिव साइंस क्वार्टरली' नामक पत्रिका का प्रकाशन शुरू किया गया। इस प्रयास में भी लोक प्रशासन को अपना निजी स्वरूप गंवाना पड़ा तथा इसे प्रबन्ध विज्ञान की ओर मुखातिब होना पड़ा।

इस तरह दोनों ही प्रयासों के बावजूद लोक प्रशासन के 'पहचान का संकट' बरकरार रहा।

4.3.5 पंचम चरण (1971-1990)

इस चरण में विषय के अन्तर्विषयक दृष्टिकोण का विकास हुआ। चतुर्थ चरण के संकट ने लोक प्रशासन के विषय के विकास में अनेक चुनौतियां प्रस्तुत की थी, जो इसके लिए वरदान सिद्ध हुआ। अनेक शाखाओं के विज्ञान के समावेश से इसके विकास में सर्वांगीण उन्नति हुई। राजनीतिशास्त्र के विद्यार्थी तो सदैव ही लोक प्रशासन में रूचि लेते रहे हैं, इसके साथ-साथ अर्थशास्त्र, मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, मानवशास्त्र, आदि शास्त्रों के विद्वान भी इस विषय में रूचि लेने लगे। इन सबके फलस्वरूप लोक प्रशासन अन्तर-विषयी बन गया। आज समाजशास्त्रों में यदि कोई सबसे अधिक अन्तर-विषयी है तो वह लोक प्रशासन ही है। 'तुलनात्मक लोक प्रशासन' तथा 'विकास प्रशासन' का प्रादुर्भाव भी विषय की नूतन प्रवृत्तियों को दर्शाता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन विभिन्न संस्कृतियों में कार्यरत विभिन्न देशों की सार्वजनिक प्रशासनिक संस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन से सम्बन्धित है। विकास प्रशासन विकासशील देशों की सरकार के प्रशासन से सम्बन्धित है।

4.3.6 षष्ठम चरण (1991- अब तक)

इस चरण में उदारीकरण एवं वैश्वीकरण के सन्दर्भ में लोक प्रशासन के अन्तर्गत नवीन लोक प्रबन्धन की अवधारणा का विकास हुआ है। ऐसा माना जा रहा है कि लोक प्रशासन को लोक प्रबन्धन में बदला जाना चाहिए ताकि लोक निर्णय शीघ्रता एवं मितव्ययिता के साथ की जा सके। नवीन लोक प्रबन्धन लोक प्रशासन में कार्य सम्पादन को अधिक महत्व देता है। लोक प्रशासन में धीरे-धीरे नियन्त्रणों, नियमनों, लाइसेन्स, परमिट आदि को कम करने के प्रयास किये गये हैं तथा प्रशासन को एक सुविधाकारक तंत्र के रूप में विकसित करने का प्रयत्न किया गया है। दूसरे शब्दों में पारम्परिक लोक प्रशासन को बाजारोन्मुख लोक प्रशासन में परिवर्तित करने पर बल दिया जा रहा है।

नवीन लोक प्रबन्धन का प्रयोग सर्वप्रथम 1991 में क्रिस्टोफर हुड के द्वारा किया गया। इसके उपरान्त इस दृष्टिकोण के विकास में गेराल्ड केइन, पी0 हैगेट, सी0 पौलिट, आर रोड्स तथा एल0 टेरी ने महत्वपूर्ण योगदान दिया है।

इस प्रकार, अध्ययन के एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का स्वरूप बदलते हुए राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक परिवेश एवं विचारधाराओं के अनुरूप परिवर्तित, संशोधित एवं संवर्द्धित होता रहा है।

वर्तमान समय में लोक प्रशासन के अध्ययन में राजनैतिक एवं नीति निर्धारण प्रक्रियाओं तथा लोक कार्यक्रमों के अध्ययन पर विशेष बल दिया जाने लगा है। 1971 ई0 के पश्चात से नवीन लोक प्रशासन के विकास ने लोक प्रशासन के अध्ययन को समृद्ध किया है।

अभ्यास प्रश्न-1

1. एक क्रियाकलाप के रूप में लोक प्रशासन प्राचीन काल से ही अस्तित्व में रहा है। सत्य/असत्य
2. कौटिल्य ने प्रशासन की समस्याओं को समझने के लिए मार्ग अपनाया।
3. लोक प्रशासन का जनक किसे माना जाता है?
4. द्वितीय चरण (1927-1937) में लोक प्रशासन के पहलू पर बल दिया गया।

4.4 नवीन लोक प्रशासन: पृष्ठभूमि

प्रायः देखा गया है कि उथल-पुथल, अस्थिरता एवं अव्यवस्था के कालों में नवीन विचारों का अभ्युदय होता है और वे परम्परागत शास्त्रों के विषयों को नवीन दिशा प्रदान करते हैं। यह बात लोक प्रशासन के सम्बन्ध में सत्य प्रतीत होती है। सातवें दशक में लोक प्रशासन की क्रिया-प्रणाली के उद्देश्य के रूप में मितव्ययिता तथा कार्यकुशलता को अपर्याप्त एवं अपूर्ण पाया गया। इस दशक के अंतिम वर्षों में कुछ विद्वानों, विशेषकर युवा वर्ग ने लोक प्रशासन में मूल्यों एवं नैतिकता पर विशेष बल देना प्रारम्भ कर दिया। यह कहा जाने लगा कि कार्यकुशलता ही समस्त लोक प्रशासन का लक्ष्य नहीं है, उसे मूल्योन्मुखी होना चाहिए। इस नवीन प्रवृत्ति को नवीन लोक प्रशासन की संज्ञा दी गयी।

वास्तव में लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा को मूर्त रूप देने के प्रयत्नों ने लोक प्रशासन में अनेक नवीन प्रवृत्तियों को जन्म दिया है, जिन्हें नवीन लोक प्रशासन के नाम से जाना जाता है। इसके अन्तर्गत नैतिकता एवं सामाजिक उपयोगिता पर बल दिया जाता है तथा इसका मुख्य उद्देश्य मानव कल्याण है।

नवीन लोक प्रशासन का आरम्भ 1967 के 'हनी प्रतिवेदन' से समझा जा सकता है। प्रो० जॉन सी० हनी का प्रतिवेदन अमेरिका में लोक प्रशासन का स्वतंत्र विषय के रूप में 'अध्ययन की सम्भावनाएँ' पर आधारित था। इस प्रतिवेदन में लोक प्रशासन को विस्तृत एवं व्यापक बनाने पर जोर दिया गया। इस प्रतिवेदन का जहाँ एक तरफ स्वागत हुआ वहीं दूसरी तरफ इसको लेकर तीव्र विवाद भी उत्पन्न हुआ। प्रतिवेदन में जो मुद्दे उठाये गये थे, वे महत्वपूर्ण थे। परन्तु जो मुद्दे नहीं उठाये गये थे, वे उनसे भी अधिक महत्वपूर्ण थे। तत्कालीन सामाजिक समस्याओं के साथ सीधा सम्बन्ध स्थापित करने के लिए इस प्रतिवेदन में कोई ठोस सुझाव नहीं दिया गया था। फिर भी इस प्रतिवेदन ने अनेक विद्वानों को समाज में लोक प्रशासन की भूमिका पर गम्भीरता पूर्वक विचार करने के लिए प्रेरित किया।

हनी प्रतिवेदन के पश्चात् 1967 में अमेरिका के फिलाडेल्फिया शहर में इसी विषय पर सम्मेलन आयोजित हुआ। सम्मेलन में जहाँ कुछ चिन्तकों ने लोक प्रशासन को महज बौद्धिक चिन्तन का केन्द्र माना तो दूसरों ने उसे मात्र प्रक्रिया माना। कुछ चिन्तकों ने इसे प्रशासन का तो कुछ ने समाज का अंग माना। वस्तुस्थिति यह रही कि इस सम्मेलन में भी लोक प्रशासन का नवीन स्वरूप निर्धारित नहीं किया जा सका।

1968 में आयोजित मिन्नेब्रुक सम्मेलन ने लोक प्रशासन की प्रकृति में क्रांतिकारी परिवर्तन ला दिया तथा यह नवीन लोक प्रशासन को स्थापित करने में मील का पत्थर सिद्ध हुआ। इस सम्मेलन में युवा विचारकों का प्रतिनिधित्व रहा तथा वे समस्त बिन्दुवाद विवाद की परिधि में आये जो बीते दो सम्मेलनों में शामिल नहीं किये गये थे। इस सम्मेलन में परम्परागत लोक प्रशासन के स्थान पर नवीन लोक प्रशासन नाम प्रकाश में आया।

1971 में फ्रेंक मेरीनी कृत 'टूवार्ड्स ए न्यू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन-मिन्नेब्रुक पर्सपेक्टिव' के प्रकाशन के साथ ही नवीन लोक प्रशासन को मान्यता प्राप्त हुई। इसी समय ड्वाइट वाल्डो की कृति ने नवीन लोक प्रशासन को और

सशक्त बना दिया। उक्त दोनों पुस्तकों में नवीन लोक प्रशासन को सामाजिक समस्याओं के प्रति संवेदनशील माना गया है।

1980 और 1990 के दौरान विकसित राष्ट्रों को सार्वजनिक क्षेत्र प्रबन्धन में दृढ़ता तथा अधिकारी प्रवृत्ति से नमनीयता की ओर मुड़ते देखा गया। इसके अतिरिक्त विभिन्न राष्ट्रों में आर्थिक, सामाजिक एवं राजनीतिक विकेन्द्रीकरण की चाह में लोक प्रशासन को सरकार व जनता के मध्य नवीन सम्बन्ध स्थापित करने पर बल दिया गया। इन तथ्यों का उल्लेख 1980 में प्रकाशित एच0 जार्ज फ्रेडरिकसन की पुस्तक 'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन डेवलपमेन्ट एज ए डिस्प्लिन' में देखा जा सकता है।

1990 के दशक में भी नवीन लोक प्रशासन में नये प्रतिमान विकसित किये गये हैं, जिसे नवीन लोक प्रबन्धन बाजार आधारित लोक प्रशासन, उद्यमकर्ता शासन आदि का नाम दिया जा सकता है। इसके अन्तर्गत दक्षता, मितव्ययिता तथा प्रभावदायकता पर बल दिया गया है।

इस प्रकार विगत चार दशकों में लोक प्रशासन अपने नवीन रूप में लोक प्रिय हो चला है।

4.4.1 नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएं

नवीन लोक प्रशासन की विचारधारा समयानुकूल तथा परम्परागत लोक प्रशासन में परिवर्तन की विचारधारा है। परम्परागत लोक प्रशासन में मूल्य निरपेक्षता, दक्षता, निष्पक्षता, कार्यकुशलता इत्यादि पर बल दिया गया था, जबकि नवीन लोक प्रशासन नैतिकता, उत्तर दायित्व, सामाजिक सापेक्षता, नमनीय तटस्थता एवं प्रतिबद्ध प्रशासनिक प्रणाली पर बल देता है। यह माना जाता है कि नवीन लोक प्रशासन सामाजिक परिवर्तन का सर्वश्रेष्ठ संवाहक है तथा यह लक्ष्य अभिमुखी है।

नवीन लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषताओं को निम्नलिखित रूपों में व्यक्त किया जा सकता है-

1. नवीन लोक प्रशासन परम्परागत लोक प्रशासन की 'यान्त्रिकता' एवं आर्थिक मानव की अवधारणा को स्वीकार नहीं करता है। यह मानवीय व्यवहार दृष्टिकोण एवं मानवीय सम्बन्धों का समर्थन करता है। दूसरे शब्दों में नवीन लोक प्रशासन मानवोन्मुख है।
2. यह राजनीति और प्रशासन के द्विभाजन तथा निजी एवं लोक प्रशासन के बीच के अन्तर को अस्वीकार करता है। इस तरह का विभाजन अव्यहारिक, अप्रासंगिक तथा अवास्तविक माना जाता है।
3. यह सम्बन्धात्मक है और ग्राहक केन्द्रित दृष्टिकोण पर बल देता है। यह इस बात पर बल देता है कि नागरिक को यह बताने का अधिकार होना चाहिए कि उनको क्या, किस प्रकार और कब चाहिए? संक्षेप में लोक प्रशासन को नागरिकों की रुचि एवं आवश्यकतानुसार सेवा करनी चाहिए।
4. यह परिवर्तन तथा नवीनता का समर्थक है। परम्परागत दृष्टिकोणों को त्यागता हुआ और व्यवहारवादी दृष्टिकोण की दीवार को लाघता हुआ नवीन लोक प्रशासन उत्तर व्यवहारवादी दृष्टिकोण के निकट पहुँच चुका है। साथ ही इसमें पारिस्थिकी एवं पर्यावरण के अध्ययन पर अधिक बल दिया जाता है।
5. कल्याणकारी योजनाओं को शीघ्र एवं प्रभावी ढंग से लागू करने के लिए नवीन लोक प्रशासन परिवर्तनशील प्रशासनिक तंत्र, विकेन्द्रीकरण तथा प्रत्यायोजन का समर्थन करता है।
6. यह मूल्यों से परिपूर्ण प्रशासन, जनसहभागिता, उत्तर दायित्व तथा सामाजिक रूप से हितप्रद कार्यों पर बल देता है।

इस प्रकार नवीन लोक प्रशासन परम्परागत लोक प्रशासन से कई दृष्टियों में भिन्न है। कुछ विचारक इसे एक मौलिक विषय के रूप में प्रस्तुत करते हैं तो कुछ अन्य विचारक इसे परम्परागत प्रशासन का ही एक संशोधित रूप मानते हैं। कैम्पबेल के अनुसार नवीन लोक प्रशासन का विषय मौलिक अध्ययन की अपेक्षा पुनर्व्याख्या पर अधिक बल देता है। इसी प्रकार एक अन्य विचारक राबर्ट टी० गोलमब्यूस्की का कहना है कि नवीन लोक प्रशासन शब्दों में क्रांतिवाद का उद्-घोष करता है, किन्तु वास्तव में यह पुरातन सिद्धान्तों व तकनीकों की स्थिति है।

यथार्थ में अगर देखा जाये तो कैम्पबेल एवं गोलमब्यूस्की जैसे विचारक पूर्वाग्रह से ग्रसित प्रतीत होते हैं। इस सन्दर्भ में निग्रो एवं निग्रो के इस मत से सहमति व्यक्त की जा सकती है कि नवीन लोक प्रशासन के समर्थकों ने रचनात्मक वाद-विवाद को प्रेरित किया है। उन्हीं के शब्दों में “जब से नवीन लोक प्रशासन का उदय हुआ है मूल्यों और नैतिकता के प्रश्न लोक प्रशासन के मुख्य मुद्दे रहे हैं। नवीन लोक प्रशासन को जो लोग नयी बोटल में पुरानी शराब मानते हैं, वे लोक प्रशासन के विकास और परिवर्तन के पक्षधर नहीं माने जा सकते हैं, क्योंकि लोक प्रशासन के विचारों, व्यवहारों, कार्यशैली और तकनीकों में जो अर्वाचीन प्रवृत्तियाँ आयी हैं, उसे समय के बहाव के साथ स्वीकार करना होगा और इसके सकारात्मक उद्देश्यों को समर्थन देना होगा।”

4. 4.2 नवीन लोक प्रशासन के लक्ष्य

नवीन लोक प्रशासन के चार प्रमुख लक्ष्य हैं- प्रासंगिकता, मूल्य, सामाजिक समता तथा परिवर्तन। इनकी व्याख्या निम्नवत की जा सकती है-

4.4.2.1 प्रासंगिकता

नवीन लोक प्रशासन तथ्यों की प्रासंगिकता पर अत्यधिक बल देता है। यह परम्परागत लोक प्रशासन के लक्ष्यों-कार्यकुशलता एवं मितव्ययिता को समकालीन समाज की समस्याओं के समाधान हेतु अपर्याप्त मानता है और इस बात पर बल देता है कि लोक प्रशासन का ज्ञान एवं शोध समाज की आवश्यकता के सन्दर्भ में प्रासंगिक तथा संगतिपूर्ण होना चाहिए।

मिन्नोब्रुक सम्मेलन में प्रतिनिधियों ने ‘नीति उन्मुख लोक प्रशासन’ की आवश्यकता पर अपना ध्यान केन्द्रित किया और इस बात पर प्रकाश डाला कि लोक प्रशासन को सभी प्रशासनिक कार्यों के राजनीतिक एवं आदर्श निहित अर्थों एवं तात्पर्यों पर स्पष्ट रूप से विचार करना चाहिए।

4.4.2.2 मूल्य

नवीन लोक प्रशासन आदर्शपरक है और मूल्यों पर आधारित अध्ययन को महत्व प्रदान करता है। यह परम्परागत लोक प्रशासन के मूल्यों को छिपाने की प्रवृत्ति तथा प्रक्रियात्मक तटस्थता को अस्वीकार करते हुए ऐसे शोध प्रयासों को अपनाने पर बल देता है, जो सामाजिक न्याय के अनुरूप हों। इसके अनुसार लोक प्रशासन को खुले रूप में उन्हीं मूल्यों को अपनाना होगा जो समाज में उत्पन्न समस्याओं का समाधान कर सकें तथा समाज के दुर्बल वर्गों के लिए सक्रिय कदम उठाये।

4.4.2.3 सामाजिक समता

नवीन लोक प्रशासन समाज की विषमता को दूर करके सामाजिक समानता एवं सामाजिक न्याय के सिद्धान्तों को अपनाने पर बल देता है, यह इस बात पर बल देता है कि लोक प्रशासन समाज के कमजोर एवं पिछड़े वर्गों की

आर्थिक, सामाजिक एवं मनोवैज्ञानिक पीड़ा को समझे और इस दिशा में समुचित कदम उठाये। फेरडरिक्सन के शब्दों में “वह लोक प्रशासन जो परिवर्तन लाने में असफल है, जो अल्पसंख्यकों के अभावों को दूर करने का निरर्थक प्रयास करता है, सम्भवतः उसका प्रयोग अन्ततः उन्हीं अल्पसंख्यकों को कुचलने के लिए किया जायेगा।” इस प्रकार नवीन लोक प्रशासन में जन कल्याण पर विशेष बल दिया गया है।

4.4.2.4 परिवर्तन

नवीन लोक प्रशासन यथास्थिति बनाये रखने का विरोधी है और सामाजिक परिवर्तन में विश्वास करता है। इसमें इस बात पर बल दिया जाता है कि परिवर्तनों के समर्थक लोक प्रशासन को केवल शक्तिशाली हित समूहों या दबाव समूहों के अधीन कार्य नहीं करना चाहिए, बल्कि इसे तो सम्पूर्ण सामाजिक आर्थिक तंत्र में परिवर्तन का अगुवा बनना चाहिए। इस प्रकार सामाजिक आर्थिक परिवर्तन के लिए एक सशक्त अभिमुखता ही नवीन लोक प्रशासन की अनिवार्य विषय वस्तु है। शीघ्र परिवर्तित वातावरण के अनुरूप संगठन के नवीन रूपों का विकास किया जाना चाहिए।

इस प्रकार कहा जा सकता है कि परम्परागत लोक प्रशासन की अपेक्षा नवीन लोक प्रशासन जातिगत कम और सार्वजनिक अधिक, वर्णनात्मक कम और आदेशात्मक अधिक, संस्था उन्मुख कम और जन प्रभाव उन्मुख अधिक तथा तटस्थ कम और आदर्शात्मक अधिक है। साथ ही इसमें वैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाने पर भी बल दिया गया है।

4.5 नवीन लोक प्रबंधन

क्रिस्टोफर हुड (1991) ने सर्वप्रथम “नवीन लोक प्रबंधन” शब्द का सर्वप्रथम उपयोग किया तथा सात महत्वपूर्ण अंतर-संबंधित कारकों का उल्लेख किया। वे हैं- व्यावहारिक पेशेवर प्रबंधन, प्रदर्शन के स्पष्ट मानक और माप, परिणाम नियंत्रण पर अधिक जोर, सार्वजनिक क्षेत्र में इकाइयों के पृथक्करण और प्रतिस्पर्धा की ओर बदलाव, प्रबंधन अभ्यास की निजी क्षेत्र शैलियों पर जोर और संसाधन उपयोग में अधिक अनुशासन और कंजूसी पर जोर दिया गया। हुड ने सरकारों के लिए एक प्रशासनिक दर्शन के रूप में नवीन सार्वजनिक प्रबंधन (नवीन लोक प्रबंधन) को परिणाम-उन्मुख और उत्पादक बनाने का प्रस्ताव दिया।

पोलिट (1995) ने आठ अंतर-संबंधित कारकों के साथ ही नवीन लोक प्रबंधन का सारांश भी दिया। लागत में कटौती, बजट सीमा निर्धारण और संसाधन आवंटन में अधिक पारदर्शिता की मांग, पारंपरिक नौकरशाही संगठनों का अलग-अलग एजेंसियों में विभाजन, सार्वजनिक एजेंसियों के भीतर प्रबंधन प्राधिकरण का विकेंद्रीकरण, सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने के कार्य को उन्हें खरीदने के कार्य से अलग करना, बाजार और अर्ध-बाजार प्रकार के तंत्र (एमटीएम) की शुरुआत, प्रदर्शन लक्ष्यों, संकेतकों और आउटपुट उद्देश्यों (प्रदर्शन प्रबंधन) में काम करने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता, सार्वजनिक रोजगार के आधार को स्थायित्व और मानक राष्ट्रीय वेतन और शर्तों से हटाकर टीम अनुबंध, प्रबंधन संबंधी वेतन (पीआरपी) और वेतन और शर्तों के स्थानीय निर्धारण की ओर स्थानांतरित कर सेवा, गुणवत्ता, मानक सेटिंग और ग्राहक प्रतिक्रिया पर जोर बढ़ाना।

नवीन लोक प्रबंधन के दर्शन और अवधारणाएँ दो मुख्य स्रोतों से ली गई थीं। एक निजी क्षेत्र की प्रबंधकीय प्रथाओं से था, जिसे लोकप्रिय रूप से “प्रबंधकीयवाद” के रूप में जाना जाता है और दूसरा अर्थशास्त्र के क्षेत्र से विशेष रूप से सार्वजनिक चयन सिद्धांत, एजेंसी सिद्धांत और लेनदेन लागत सिद्धांत।

प्रबंधकीयवाद की विचारधारा यह थी कि बेहतर प्रबंधन समाजों को भौतिक सफलता का सर्वोत्तम मौका प्रदान करता है। यह माना जाता था कि निजी क्षेत्र के प्रबंधन सिद्धांत और प्रथाएँ सार्वजनिक एजेंसियों पर समान रूप से लागू होती हैं। बोस्टन (1996) ने सुझाव दिया कि प्रबंधकीयवाद का सार इस धारणा में निहित है कि प्रबंधन एक सामान्य, विशुद्ध रूप से वाद्य गतिविधि है, जिसमें सिद्धांतों का एक सेट शामिल है, जिसे सार्वजनिक और निजी व्यवसायों पर लागू किया जा सकता है। अर्थशास्त्र से जो तर्कसंगत दृष्टिकोण आया, वह यह था कि सभी मानव व्यवहार पर स्व-हित का प्रभुत्व है और वे अधिकतम लाभ प्राप्त करना चाहेंगे। इसलिए व्यक्तिगत संतुष्टि और दक्षता कारणों से व्यक्तियों के पास अधिक विकल्प होने चाहिए। यह सार्वजनिक चयन सिद्धांत का तर्क था।

एजेंसी सिद्धांत ने तर्क दिया कि प्रिंसिपल को एजेंटों से अलग किया जाना चाहिए ताकि प्रिंसिपल एजेंट को परिणामों के लिए नियंत्रित और जवाबदेह बना सके। संस्थागत अर्थशास्त्र सिद्धांत, जिसे लेनदेन-लागत सिद्धांत भी कहा जाता है, ने तर्क दिया कि चूंकि सभी व्यक्ति अपने स्वार्थ में कार्य करते हैं और संभवतः अपनी संतुष्टि के लिए अधिकतम लाभ प्राप्त करना पसंद करेंगे, इसलिए यह महत्वपूर्ण है कि प्रत्येक सेवा की लेनदेन लागत की जांच की जाए। इन सिद्धांतों के आधार पर, गतिविधियों की एक विस्तृत श्रृंखला (सरकार की भूमिका-आकार-लागत में कमी, संरचना के एजेंसियों के मॉडल की शुरुआत, क्रेता और प्रदाता को अलग करना, बाजारतंत्र की शुरुआत (निजीकरण, अनुबंध, व्यावसायीकरण, बाजार परीक्षण आदि), प्रबंधन प्राधिकरण का विकेंद्रीकरण, प्रदर्शन प्रबंधन, और गुणवत्ता और ग्राहक प्रतिक्रिया पर अधिक चिंता कई विकसित देशों द्वारा सरकार को नागरिक मांग के प्रति प्रभावी और उत्तर दायी बनाने के लिए कार्य किए जा रहे हैं।

नवीन लोक प्रबंधन को समझने के उपरान्त अब थोड़ा पारंपरिक लोक प्रबंधन को भी समझने का प्रयास करते हैं।

4.5.1 नवीन लोक प्रबंधन के दृष्टिकोण

राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर निजी क्षेत्र के साथ प्रतिस्पर्धा करने के लिए, नया सार्वजनिक प्रबंधन आधुनिक प्रबंधन दृष्टिकोण पर ध्यान केंद्रित करता है। नया सार्वजनिक प्रबंधन दृष्टिकोण इस प्रकार है-

1. **तकनीकी दृष्टिकोण-** रचनात्मकता की अनुमति देता है। यह लक्ष्यों को प्रभावी ढंग से प्राप्त करने के लिए नए विचारों को लागू करने का दृष्टिकोण रखता है।
2. **आशावादी दृष्टिकोण-** यह लोक प्रशासन की लचीली और समस्या-समाधान प्रणाली को प्रोत्साहित करता है।
3. **पदानुक्रम-विरोधी दृष्टिकोण-** यह व्यक्तियों को स्वतंत्रता प्रदान करता है, जिससे यह प्रणाली एक पदानुक्रम-विरोधी प्रणाली बन जाती है।

4.5.2 नवीन लोक प्रबंधन के लाभ

पारंपरिक सार्वजनिक प्रबंधन प्रणाली की सीमाओं को दूर करने और दक्षता बढ़ाने के लिए नई सार्वजनिक प्रबंधन प्रणाली शुरू की गई थी। नए सार्वजनिक प्रबंधन (नवीन लोक प्रबंधन) के प्रमुख लाभ निम्नलिखित हैं-

1. नवीन लोक प्रबंधन नई तकनीकों को किसी कार्य से अधिकतम आउटपुट प्राप्त करने के लिए बाध्य करता है। यह प्रणाली प्रौद्योगिकी क्रांति को बढ़ावा देती है।
2. परिवहन के क्षेत्र में, नवीन लोक प्रबंधन प्रणाली प्रतिस्पर्धा पैदा करके राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय बाजारों में सामग्री प्रवाह को तेज करती है।
3. नया सार्वजनिक प्रबंधन ग्राहकों की संतुष्टि पर ध्यान केंद्रित करता है।

4. इस प्रणाली के कर्मचारियों को उनकी कार्यशैली को प्रभावी बनाने के लिए प्रशिक्षण हेतु प्रेरित किया जाता है।
5. नवीन लोक प्रबन्धन प्रणाली एक लक्ष्य-उन्मुख प्रणाली है।
6. नवीन लोक प्रबन्धन प्रणाली व्यक्ति को कार्रवाई की स्वतंत्रता प्रदान करती है, जिससे प्रभावशीलता बढ़ जाती है।

4.5.3 पारंपरिक लोक प्रबंधन तथा पारंपरिक और नवीन लोक प्रबंधन में अंतर

नवीन लोक प्रबंधन से पहले, पारंपरिक प्रबंधन व्यवस्था सभी क्षेत्रों में कार्य करती थी। पारंपरिक प्रबंधन की अपनी कुछ सीमाएँ थीं। लोक प्रबंधन की पारंपरिक प्रणाली उतनी प्रभावी नहीं थी। किसी समारोह के लिए अलग-अलग व्यक्तियों को अधिकृत किया जाता था और शासन में परिवर्तन हो जाने के कारण वे बदलते रहते थे। यह विशेष अधिकार परिवर्तित कार्य निपुणता को प्रभावित करता था। प्रबंधन की पारंपरिक लोक प्रबंधन प्रणाली में नीतियां तो उच्च स्तर पर बनाई जाती थीं, लेकिन उन्हें जमीनी स्तर पर पूरी क्षमता के साथ लागू नहीं किया जाता था। लोक प्रशासन के लिए, प्रबंधन प्राधिकरण को बेहतर परिणाम के लिए निर्णय लेने के लिए स्वतंत्र होना चाहिए। पारंपरिक लोक प्रबंधन में, उनसे निर्णय लेने की अपेक्षा नहीं की जाती थी या वे ऐसा बहुत कम ही करते थे। पारंपरिक लोक प्रबंधन की मुख्य सीमा यह थी कि इसे केंद्र से संचालित किया जाता, जिससे संचार का मुक्त प्रवाह बाधित होता। सार्वजनिक अधिकारियों के लिए प्रेरक स्रोतों और गतिविधियों की कमी के कारण नीतियों को लागू करते समय उनके काम में कम निपुणता आयी। किसी योजना को लागू करते समय पारंपरिक लोक प्रबंधन एक समान रुढ़ीवादी ढर्रे या प्रारूप का पालन करता था। इसमें लक्ष्यों की प्राप्ति पर कोई विशेष ध्यान केंद्रित नहीं किया गया।

कई क्षेत्रों में पारंपरिक लोक प्रबंधन के स्थान पर नवीन लोक प्रबंधन शब्द का प्रयोग किया जाता है। पारंपरिक और नवीन सार्वजनिक प्रबंधन के बीच अंतर निम्नांकित हैं:

क्र.सं.	अंतर का तत्व	पारंपरिक लोक प्रबंधन	नवीन सार्वजनिक प्रबंधन
1	विनियमन (रेगुलेशन)	केंद्रीय और एकल इकाई विनियमन और समान सेवा प्रदान की गई।	नए सार्वजनिक प्रबंधन की संरचना अर्ध स्वायत्त इकाई आधारित है, जो व्यक्तिगत कार्य की अनुमति देती है।
2	प्रशासन प्रोफाइल (एडमिनिस्ट्रेशन प्रोफाइल)	प्रशासन प्रोफाइल सक्रिय नहीं है और केवल नीति निर्माण पर केंद्रित है।	प्रशासन प्रोफाइल खुली है और पूरी तरह से लक्ष्यों की प्राप्ति पर केंद्रित है।
3	वित्तीय फोकस (फाइनेंसियल फोकस)	वित्तीय और लेखांकन पर ध्यान स्थिर है।	इस प्रणाली में वित्तीय फोकस कुशलतापूर्वक उन्मुख है।
4	दृष्टिकोण (एप्रोच)	पदानुक्रमित दृष्टिकोण का पालन किया जाता है।	पदानुक्रम विरोधी दृष्टिकोण अपनाया जाता है।
5	संरचना (स्ट्रक्चर)	इस सार्वजनिक प्रशासन की संरचना निजी संगठन से प्रतिस्पर्धी है।	यह सार्वजनिक और निजी प्रणालियों का एक संयोजन है।
6	व्यवस्थापक की भूमिकाएँ (एडमिनिस्ट्रेटर रोल)	एक व्यवस्थापक नीतियों और नियमों की संरचना का पालन करने के लिए बाध्य है।	एक व्यवस्थापक लक्ष्य और अभीष्ट परिणाम प्राप्त करने पर केंद्रित होता है।

4.5.4 नवीन लोक प्रबन्धन की आलोचना

नई सार्वजनिक प्रबंधन प्रणाली में नीति निर्माण और सेवाएं प्रदान करने के बीच धुंधली रेखाएं हैं। सार्वजनिक सेवा के संभावित राजनीतिकरण, नागरिकों के लिए आवश्यक उपयुक्त सरकारी सेवाओं को प्रभावी ढंग से चुनने की क्षमता को भी चुनौती दी गई है। पसंद ग्राहक की आर्थिक सोच के लिए आवश्यक है। ऐसी चिंताएं हैं कि सार्वजनिक प्रबंधक, नागरिकों की जरूरतों और जवाबदेही की सीमाओं को पूरा करने की कोशिश से दूर चले जाते हैं। प्रबंधकों के कम या ज्यादा वफादार होने जैसे प्रश्न उठते रहते हैं। अतः सरकारों से व्यापक सार्वजनिक हित के प्रति जवाबदेह रहने की अपेक्षा की जाती है।

4.5.5 निष्कर्ष

20वीं सदी का अंत नए सार्वजनिक प्रबंधन की शुरुआत थी। लोक प्रशासन के क्षेत्र में काम करते हुए, पारंपरिक सार्वजनिक प्रबंधन प्रणाली की कमियों को दूर करने और दक्षता बढ़ाने के लिए इस प्रणाली की शुरुआत की गयी। नवीन सार्वजनिक प्रबंधन सार्वजनिक प्रशासन में निजी क्षेत्र में उपयोग की जाने वाली विभिन्न प्रबंधन तकनीकों का उपयोग करने का दृष्टिकोण है और यह अवधारणा सार्वजनिक सेवा निगमों को आर्थिक रूप से कुशल तरीके से चलाने में मदद करती है। नवीन लोक प्रबंधन प्रणाली उत्पाद वितरण को बढ़ावा देने, सार्वजनिक प्रशासनिक दक्षता में तेजी लाने, वित्तीय लक्ष्यों का प्रबंधन, वैश्वीकरण, विश्वव्यापी विवाद और उद्योग में स्वचालन परिवर्तन पर आधारित कई समस्याओं का समाधान करती है। नवीन सार्वजनिक प्रबंधन कई व्यावसायिक दृष्टिकोणों का मिश्रण है, जिसमें कई उपकरण जैसे निजी क्षेत्र से अधिकतम परिणाम प्राप्त करने के लिए नए सार्वजनिक प्रबंधन में कुल गुणवत्ता प्रबंधन, परिचालन अनुसंधान तकनीक और उद्देश्य प्रबंधन आदि का उपयोग किया जाता है। यह मानवतावाद, व्यक्तिगत विकास, व्यक्तिगत गरिमा, नागरिक भागीदारी, नौकरशाही पर स्थानीय नियंत्रण और जवाबदेह की भी वकालत करता है। यह दक्षता, अर्थव्यवस्था, उत्पादकता और केंद्रीकरण जैसे लोकप्रशासन के शास्त्रीय मूल्यों का पूरी तरह से विरोध नहीं करता है।

उपरोक्त चर्चा से पता चलता है कि नवीन लोक प्रबंधन की उपयोगिता के बारे में अकादमिक अभ्यासकर्ताओं के बीच बहस जारी है। सुधारात्मक पहलों के माध्यम से विकसित और विकासशील देशों में जो परिवर्तन सामने आए हैं, उनसे निष्कर्ष निकलता है कि नवीन लोक प्रबंधन आंदोलन भविष्य में भी जारी रहेगा।

अभ्यास प्रश्न- 2

1. नवीन लोक प्रशासन का आरम्भ 1667 के हनी प्रतिवेदन से समझा जाता है। सत्य/असत्य
2. नवीन लोक प्रशासन राजनीति एवं प्रशासन के द्विभाजन को स्वीकार करता है। सत्य/असत्य
3. नवीन लोक प्रशासन के चार लक्ष्य लिखिए।
4. नवीन लोक प्रबंधन शब्द का सर्वप्रथम उपयोग किसने किया?
5. नवीन लोक प्रबंधन के मुख्यतया कितने दृष्टिकोण हैं?

4.6 सारांश

शासन की एक क्रिया के रूप में लोक प्रशासन का अस्तित्व प्राचीन काल से ही देखने को मिलता है, लेकिन एक व्यवस्थित एवं स्वातंत्र्य विषय के रूप में इसका अध्ययन उन्नीसवीं सदी के अंतिम दशक में संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रारम्भ हुआ। आधुनिक काल में विषय का विकास अनेक उतार चढ़ाव से भरा हुआ है। प्रथम चरण(1887-

1926) में लोक प्रशासन एवं राजनीति के पृथक्करण पर बल दिया गया। द्वितीय चरण(1927-1937) में प्रशासन के सैद्धान्तिक पहलू पर बल दिया गया। गुलिक व उर्विक ने प्रशासन के सिद्धान्तों को 'पोस्टकार्ब' के रूप में व्यक्त किया। तृतीय चरण(1938-1947) में प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती दी गयी। चतुर्थ चरण(1948-1970) में यह विषय पहचान के संकट से जूझता रहा। पंचम चरण(1971-1990) में इस विषय में अन्तःअनुशासनात्मक दृष्टिकोण का विकास हुआ तथा तुलनात्मक लोक प्रशासन एवं विकास प्रशासन की नूतन प्रवृत्तियों का प्रादुर्भाव हुआ। सन् 1991 के बाद से उदारीकरण एवं वैश्वीकरण की प्रक्रिया के अन्तर्गत लोक प्रशासन में 'नवीन लोक प्रबन्धन' की अवधारणा का विकास हुआ है।

नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा का अभ्युदय सत्तर के दशक के अंतिम वर्षों में लोककल्याणकारी राज्य की अवधारणा को मूर्त रूप देने के प्रयत्नों में हुआ। यह परम्परागत लोक प्रशासन में परिवर्तन की विचारधारा हैं। मितव्ययिता एवं कार्यकुशलता के लक्ष्य को अपर्याप्त मानते हुए नवीन लोक प्रशासन नैतिकता एवं सामाजिक उपयोगिता पर बल देता है। यह मानवोन्मुख एवं सम्बन्धात्मक हैं तथा मूल्यों से परिपूर्ण परिवर्तनशील प्रशासनिक तंत्र, विकेन्द्रीकरण, प्रत्यायोजन, जनसहभागिता, उत्तर दायित्व तथा सार्वजनिक रूप से हितकर कार्यों पर बल देता हैं।

नवीन लोक प्रशासन के उपरान्त 90 के दशक में नवीन लोक प्रबन्धन का विचार आया। इस विचार को क्रिस्टोफर हुड ने लोगों के समक्ष रखा। नवीन लोक प्रबन्धन, लोक प्रशासन में उन तकनीकों के प्रयोग पर बल देता है जो निजी प्रशासन का क्षेत्र में अपनाया जा रहा है।

4.7 शब्दावली

राजतंत्रीय शासन- शासन की वह प्रणाली जिसमें समस्त शक्तियां एक व्यक्ति के (राजा या रानी) हाथ में केन्द्रित होती हैं और सामान्यतया उसका पद वंशानुगत आधार पर निर्धारित होता है।

द्विभाजन- दो भागों में।

मूल्य सापेक्षता- मूल्यों अथवा आदर्शों के प्रति झुकाव अथवा उसमें आस्था व्यक्त करना।

मितव्ययिता- कम व्यय में किसी कार्य को सम्पादित करने की प्रवृत्ति।

अधिकारी प्रवृत्ति- प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा अपने आपको आम जनता से उच्च समझने की प्रवृत्ति।

4.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1- 1. सत्य, 2. राजनैतिक अर्थनीति, 3. वुडरो विल्सन, 4. सैद्धान्तिक पहलू

अभ्यास प्रश्न 2- 1. सत्य, 2. असत्य, 3. प्रासंगिकता, मूल्य, सामाजिक समता तथा परिवर्तन, 4. क्रिस्टोफर हुड, 5. तीन

4.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. गोलमब्यूस्की, राबर्ट टी, (1977): पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एज ए डेवलपिंग डिसेप्लिन, मॉरसिल डेक्कर, न्यूयार्क।
2. अवस्थी एवं माहेश्वरी, (2008), लोक प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा।
3. मेरिनी, फ्रैंक, (1971), टूवर्ड्स ए न्यू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन-मिन्नोब्रुक पर्सपेक्टिव।

4. जैक्सन, माइकल (1992), द न्यू पब्लिक मैनेजमेंट, जेम्स एंड जेम्स, पेज न. 109-125.
5. विलियम, डी डब्लू (2000), रीइन्वेंटिंग द प्रोवेर्ब्स ऑफ़ गवर्नमेंट, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू, वॉल्यूम 60, न. 6, पेज न. 522-26
6. गोर, ए (1993), फ्रॉम रेड टेप टू रिजल्ट्स: क्रिएटिंग ए गवर्नमेंट देट वर्क्स बेटर एंड कास्ट्स लेस, द रिपोर्ट ऑफ़ द नेशनल परफॉरमेंस रिव्यू 1, वाशिंगटन डी सी
7. ह्यूस,ओवेन इ (2003), एन इंट्रोडक्शन: पब्लिक मैनेजमेंट एंड एडमिनिस्ट्रेशन, पल्येव मैकमिलन, थर्ड एडिसन, पेज न.218-235
8. फ्रेडरिकसन, एच जी (1996), कम्पेरिंग द रीइन्वेंटिंग गवर्नमेंट मूवमेंट विथ द न्यू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू, वॉल्यूम 56, पेज न. 265

4.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. स्वेर्डलो इरविग, (1968), डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन: कॉन्सेप्ट एण्ड प्राब्लम्स, सिरेकुस, युनिवर्सिटी प्रेस, सिरेकुस।
2. वर्मा, एस0पी0 एवं शर्मा एस0 के0, (1983), डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन, आई0आई0पी0ए0, नई दिल्ली।
3. फडिया बी0 एल0, लोक प्रशासन, 2010, साहित्य भवन प्रकाशन, आगरा।

4.11 निबन्धात्मक प्रश्न

1. अध्ययन के एक विषय के रूप में लोक प्रशासन के विकास पर प्रकाश डालिए।
2. नवीन लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं? यह पुराने लोक प्रशासन से किस प्रकार भिन्न है?
3. नवीन लोक प्रशासन के लक्ष्यों अथवा उद्देश्यों पर प्रकाश डालिए।
4. नवीन लोक प्रबन्धन के विचार को स्पष्ट कीजिए।

इकाई- 5 लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से सम्बन्ध

इकाई की संरचना

- 5.0 प्रस्तावना
- 5.1 उद्देश्य
- 5.2 लोक प्रशासन एवं राजनीति विज्ञान
- 5.3 लोक प्रशासन एवं समाजशास्त्र
- 5.4 लोक प्रशासन एवं अर्थशास्त्र
- 5.5 लोक प्रशासन एवं विधिशास्त्र
- 5.6 लोक प्रशासन एवं इतिहास
- 5.7 लोक प्रशासन एवं मनोविज्ञान
- 5.8 लोक प्रशासन एवं नीतिशास्त्र
- 5.9 सारांश
- 5.10 शब्दावली
- 5.11 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 5.12 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 5.13 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 5.14 निबन्धात्मक प्रश्न

5.0 प्रस्तावना

पिछली इकाई में आपको अध्ययन के एक विषय के रूप में लोक प्रशासन के विकास से अवगत कराया गया इस इकाई में हम आपको लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से सम्बन्ध पर प्रकाश डालेंगे।

व्यापक अर्थ में ज्ञान का स्वरूप एकीकृत होता है। यदि उसे विभिन्न शाखाओं में विभाजित किया जाता है तो ऐसा इसलिए कि उससे अध्ययन की सुगमता प्राप्त हो जाती है। कोई भी प्रशासनिक व्यवस्था एक विशेष राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक परिवेश में कार्य करती है। अतः प्रशासनिक व्यवस्था की संरचना एवं उसकी भूमिका को सही रूप में समझने के लिए उस राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक परिवेश को समझना आवश्यक है, जिसमें वह कार्य करती है। इस हेतु सम्बन्धित विषयों का ज्ञान आवश्यक है। दूसरे शब्दों में किसी सामाजिक व्यवस्था में लोक प्रशासन की भूमिका को समझने के लिए यह जानना आवश्यक है कि लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से क्या सम्बन्ध है।

प्रस्तुत इकाई में दी गयी पाठ्य सामग्री को पढ़कर आप भली-भाँति यह स्पष्ट कर सकेंगे कि लोक प्रशासन का विषय अन्य सामाजिक विज्ञानों से किस प्रकार सम्बन्धित है।

5.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- यह समझ सकेंगे कि लोक प्रशासन किस प्रकार अन्य सामाजिक विज्ञानों से सम्बन्धित है।

- यह स्पष्ट कर सकेंगे कि लोक प्रशासन किस प्रकार अपने राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक, कानूनी, ऐतिहासिक, मनोवैज्ञानिक एवं नैतिक परिवेशों से प्रभावित होता है और उन्हें भी प्रभावित करता है।
- ज्ञान के एकीकृत स्वरूप पर प्रकाश डाल सकेंगे।

5.2 लोक प्रशासन एवं राजनीति विज्ञान

लोक प्रशासन शायद ही किसी अन्य सामाजिक विज्ञान से इतना घनिष्ठ सम्बन्ध रखता है, जितना कि राजनीति विज्ञान से। राजनीति विज्ञान राज्य, सरकार तथा उन समस्त संस्थाओं का अध्ययन करता है, जिसके माध्यम से समाज के सदस्य अपने अधिकारों का प्रयोग करते हैं। यह व्यक्ति एवं राज्य के सम्बन्धों पर प्रकाश डालता है। प्राचीन काल से लेकर उन्नीसवीं सदी के लगभग आठवें दशक तक लोक प्रशासन, राजनीति विज्ञान का ही एक भाग माना जाता था। 1887 से संयुक्त राज्य अमेरिका में वुडरो विल्सन ने इसे राजनीति विज्ञान से पृथक करने का आह्वान किया। अपने लेख 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' में विल्सन ने लिखा कि 'प्रशासन राजनीति के विषय क्षेत्र के बाहर है। प्रशासकीय समस्याएँ राजनीतिक समस्याएँ नहीं होती। यद्यपि राजनीति, प्रशासन के कार्यों का स्वरूप निर्धारित करती है, तथापि उसको यह अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए कि वह प्रशासकीय पक्षों के बारे में हेर-फेर कर सके।' एक अन्य लेखक फ्रेंक गुडनाउ ने राजनीति विज्ञान एवं लोक प्रशासन के पृथक्करण का समर्थन करते हुए तर्क दिया कि 'राजनीति राज्य-इच्छा को प्रतिपादित करती है, जबकि प्रशासन इस इच्छा या नीतियों के क्रियान्वयन से सम्बन्धित है।' उपर्युक्त मत संयुक्त राज्य अमेरिका की तत्कालीन प्रशासनिक व्यवस्था में सुधारों से प्रेरित थे, जो भ्रष्टाचार एवं अक्षमता से ग्रसित था। इसका उद्देश्य उस 'इनामी पद्धति' की बुराइयों को दूर करना था, जिसके अनुसार सत्ता में आने वाला राजनैतिक दल प्रशासन चलाने के लिए अपने पूर्ववर्ती द्वारा नियुक्त अधिकारियों के स्थान पर अपने चुने अधिकारियों को नियुक्त करता था। लेकिन कालान्तर में यह महसूस किया जाने लगा कि लोक प्रशासन की राजनीति विज्ञान से पृथकता इस विषय के विकास को अवरूद्ध कर रही है। परिणामस्वरूप, समकालीन विद्वान लोक प्रशासन एवं राजनीति विज्ञान के एकीकरण का पुनः समर्थन करने लगे हैं।

यह एक सर्वविदित तथ्य है कि किसी भी देश की राजनीतिक व्यवस्था उसकी प्रशासकीय व्यवस्था से जुड़ी होती है। वास्तव में प्रशासकीय व्यवस्था का सृजन ही राजनीतिक व्यवस्था के माध्यम से होता है। ये दोनों एक-दूसरे को इस सीमा तक प्रभावित करते हैं कि कभी-कभी इनकी पृथक भूमिका निर्धारित करना कठिन होता है। डिमॉक ने सही कहा है कि 'लोक प्रशासन तथा राजनीति एक-दूसरे से इतने घनिष्ठ हैं कि इन दोनों के मध्य कोई विभाजन रेखा नहीं खींची जा सकती। राजनीतिज्ञ जब एक विभाग की अध्यक्षता करता है तो वह एक प्रशासक के रूप में कार्य करता है और जब वह सरकार में अपने दल की तस्वीर को सुधारने की कोशिश करता है, तो वह एक कुशल राजनीतिज्ञ के रूप में अपनी भूमिका का निर्वाह करता है।'

सैद्धान्तिक दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि प्रशासन का कार्य वहाँ आरम्भ होता है, जहाँ राजनीतिज्ञ का कार्य समाप्त होता है। अर्थात् राजनीतिज्ञ पहले नीतियों का निर्धारण करता है तथा उसके बाद उन नीतियों को क्रियान्वित करने का दायित्व प्रशासक का होता है। लेकिन व्यावहारिक स्थिति तो यह है कि नीतियों के निर्धारण में भी प्रशासक वर्ग महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। मंत्री जन प्रतिनिधि होते हैं, अपने विभाग के विशेषज्ञ नहीं। वे आते-जाते रहते हैं, स्थायी रूप से नहीं रहते। ऐसी स्थिति में उन्हें विशेषज्ञ प्रशासकों के सलाह पर निर्भर रहना पड़ता है।

वरिष्ठ प्रशासक मंत्रियों को आवश्यक आंकड़े, जानकारी तथा सलाह देकर नीति-निर्माण की प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

वास्तव में अगर देखा जाय तो राजनीति की सफलता प्रशासकीय कार्यकुशलता पर और प्रशासकीय सफलता स्थायी राजनीति तथा स्वरूप पथ-प्रदर्शन पर आधारित है। दूसरे शब्दों में, राजनीति के बिना प्रशासन तथा प्रशासन के बिना राजनीति अपूर्ण है। विभिन्न देशों की राजनीतिक व्यवस्थायें भिन्न-भिन्न प्रकार की होती हैं जो उनके प्रशासन की प्रकृति और स्वरूप को प्रभावित करती हैं। ऐसी स्थिति में राजनीतिक व्यवस्था को समझे बिना प्रशासनिक व्यवस्था को समझना मुश्किल है। उदाहरणस्वरूप, एक लोकतांत्रिक शासन-व्यवस्था में प्रशासनिक कर्मचारियों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे अपने राजनीतिक स्वामी के आदेशों का पालन करें। ऐसी स्थिति में मैक्स वेबर द्वारा प्रतिपादित 'नौकरशाही की तटस्थता' की अवधारणा सही नहीं रहती है। इसी प्रकार साम्यवादी देशों या विकासशील देशों में लोक प्रशासन एक विशेष प्रकार की भूमिका निभाता है। अतः सम्बन्धित देशों में लोक प्रशासन की भूमिका को समझने के लिए उन देशों की राजनीतिक व्यवस्था को समझना होगा।

राजनीति विज्ञान तथा लोक प्रशासन दोनों में अध्ययन के कुछ सामान्य क्षेत्र पाये जाते हैं। जैसे-तुलनात्मक संविधान, स्थानीय शासन, लोकनीति इत्यादि। इसके अतिरिक्त दोनों विषयों के शोधकर्ताओं की पद्धतियों एवं तकनीकों में भी बहुत कुछ समानता देखने को मिलती है।

इस प्रकार, यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन का राजनीति विज्ञान से निकट सम्बन्ध है। सैद्धान्तिक रूप से राजनीति एवं प्रशासन में भले ही भिन्नता हो, लेकिन व्यावहारिक दृष्टि से इन्हें पृथक करना मुश्किल है। लेसली लिपसन ने ठीक ही कहा है कि "सरकार के कार्यों के मध्य पूर्ण विभाजन की कोई रेखा खींचना असम्भव है। सरकार निरन्तर गति से चलने वाली एक प्रक्रिया है। व्यवस्थापन उसकी एक मंजिल है और प्रशासन दूसरी। दोनों एक-दूसरे से मिली हुई हैं और कुछ बिन्दुओं पर उनमें अन्तर कर पाना मुश्किल है।" वास्तव में राजनीति एवं प्रशासन एक-दूसरे के पूरक हैं और उन्हें एक ही सिक्के का दो पहलू माना जा सकता है।

अभ्यास प्रश्न-1

1. प्राचीन काल से लेकर उन्नीसवीं सदी के लगभग आठवें दशक तक लोक प्रशासन राजनीति विज्ञान का ही एक भाग माना जाता था। सत्य/असत्य
2. ने लोक प्रशासन को राजनीति विज्ञान से पृथक करने का आह्वान किया।

5.3 लोक प्रशासन एवं समाजशास्त्र

समाजशास्त्र सामाजिक संरचनाओं, प्रक्रियाओं, रीति-रिवाजों, परम्पराओं इत्यादि का क्रमबद्ध अध्ययन करता है। एक सामाजिक प्राणी के रूप में यह व्यक्ति के समस्त क्रियाओं से सम्बन्धित है। लोक प्रशासन भी समाज की एक प्रक्रिया है। जहाँ एक तरफ सामाजिक परिवेश लोक प्रशासन की संरचना एवं भूमिका को प्रभावित करता है, वहीं दूसरी तरफ लोक प्रशासन भी कई बार सामाजिक परिवेश को प्रभावित करता है। विशेषकर उन परम्परागत समाजों में जो वर्गीय, जातिगत एवं धार्मिक प्रतिबद्धताओं से ग्रसित है और जहाँ पर्याप्त सामाजिक आर्थिक विषमताएँ विद्यमान हैं। लोक प्रशासन का अध्ययन बिना सामाजिक परिवेश को दृष्टिगत किये किया जाना सम्भव नहीं है। रिग्स एवं प्रेस्थस जैसे विद्वानों ने इसी उद्देश्य से लोक प्रशासन के अध्ययन में 'पारिस्थिकीय दृष्टिकोण' विकसित किया है।

प्रत्येक समाज कुछ विशेष लक्ष्यों, मूल्यों एवं विश्वासों से सम्बन्धित होता है। समाज का एक अंग होने के नाते लोक प्रशासन भी उन्हीं लक्ष्यों, मूल्यों एवं विश्वासों से सम्बन्धित होता है। इस प्रकार इनमें पारस्परिक सम्बद्धता होती है। समाजशास्त्र का सम्बन्ध विभिन्न प्रकार के समूहों के व्यवहारों एवं उन तरीकों के अध्ययन से है, जिनसे कि समूह मनुष्य के कार्यों एवं मूल्य प्रवृत्तियों को प्रभावित करते हैं। प्रशासन एक सहकारी प्रयास है, जिसमें बहुत सारे लोग किन्हीं लक्ष्यों की प्राप्ति में संलग्न होते हैं। प्रशासक वर्ग स्वयं अपने आप में एक समूह है जिसे ‘नौकरशाही’ कहा जाता है और जिसकी एक विशिष्ट पहचान होती है। यह समूह अपने सामाजिक वातावरण को प्रभावित करता है और स्वयं इससे प्रभावित भी होता है। ऐसी स्थिति में प्रशासक वर्ग के लिए विभिन्न सामाजिक समूहों, उनके व्यवहारों एवं सामाजिक जीवन को प्रभावित करने वाले विभिन्न कारकों की जानकारी आवश्यक है, जोकि उन्हें समाजशास्त्र ही उपलब्ध कराता है।

प्रशासन की समस्याओं को समझने के लिए केवल व्यक्ति को समझना ही पर्याप्त नहीं है, अपितु उस वातावरण को भी समझना आवश्यक है, जिसके अन्तर्गत वह निवास करता है। उदाहरणस्वरूप- अपराधों को रोकना एक प्रमुख प्रशासनिक समस्या है, लेकिन ऐसी समस्या का जड़ से उन्मूलन तब तक सम्भव नहीं है, जब तक कि उन सामाजिक आर्थिक कारणों का पता नहीं लगा लिया जाता, जिसके कारण बड़े पैमाने पर समाज में अपराध की प्रवृत्तियां उत्पन्न होती हैं। यहाँ पर समाजशास्त्र लोक प्रशासन की मदद करता है। बहुत से व्यक्ति मजबूरी के कारण अपराध करते हैं और उनमें सुधारने की प्रवृत्ति होती है। अतः ऐसे व्यक्तियों के प्रति एक मानवीय दृष्टिकोण अपनाये जाने की जरूरत होती है। समाजशास्त्र प्रशासकों में इस तरह के मानवीय दृष्टिकोण विकसित करने में सहायता प्रदान करता है। इसी से प्रेरित होकर जेल व्यवस्था में कई प्रकार के सुधार किये गये हैं और अपराधियों को समाजोपयोगी बनाने हेतु अनेक प्रकार की योजनाएँ चलाई जाती हैं।

आधुनिक लोक कल्याणकारी राज्यों के अन्तर्गत लोक प्रशासन का कार्य केवल कानून एवं व्यवस्था को बनाये रखने या कर वसूलने तक ही सीमित नहीं है, बल्कि व्यापक सामाजिक हित में विभिन्न प्रकार की कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने से भी सम्बन्धित है। किसी योजना का सफल कार्यान्वयन इस बात पर निर्भर करता है कि प्रशासक उस योजना के निहितार्थ सामाजिक मूल्यों एवं उद्देश्यों के प्रति कितनी आस्था या प्रतिबद्धता रखते हैं। लोक प्रशासन में ‘प्रतिबद्ध नौकरशाही’ की अवधारणा का विकास इसी सन्दर्भ में हुआ है। यहाँ समाजशास्त्र किसी नीतिगत फैसले के सामाजिक निहितार्थ को समझने में लोक प्रशासन की मदद करता है।

लोक प्रशासन की परम्परागत अवधारणा में मानव व्यवहार को स्थिर मानकर प्रशासन की संरचनाओं को अधिक महत्व दिया गया था। लेकिन समकालीन सिद्धान्तवादी मानव व्यवहार को गतिशील मानते हुए यह जानने में उत्सुकता रखते हैं कि किसी विशेष परिस्थिति में प्रशासक द्वारा कोई विशेष निर्णय क्यों लिया गया? इस तरह के शोध हेतु प्रशासकों की सामाजिक पृष्ठभूमि का ज्ञान आवश्यक होता है, जिसे प्राप्त करने के लिए समाजशास्त्र द्वारा विकसित साधनों का प्रयोग किया जा सकता है। विशेषकर आधुनिक काल में लोक प्रशासन में ऐसे शोध की प्रवृत्ति बढी है, जिसमें बड़े पैमाने पर समाजशास्त्र द्वारा विकसित प्रतिमानों का प्रयोग किया जा रहा है।

मैक्स बेवर जैसे समाजशास्त्री द्वारा प्रस्तुत ‘नौकरशाही का सिद्धान्त’ लोक प्रशासन का एक चर्चित सिद्धान्त है, जिसने कई विद्वानों को प्रभावित किया है। इसके अतिरिक्त पदस्थिति, वर्ग, सत्ता इत्यादि पर किये गये समाजशास्त्र के कुछ हाल के शोधकार्यों ने लोक प्रशासन के अध्ययन को समृद्ध करने में सहायता दी है।

इस प्रकार, लोक प्रशासन एवं समाजशास्त्र एक-दूसरे से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है।

अभ्यास प्रश्न- 2

1. सामाजिक परिवेश लोक प्रशासन की संरचना को प्रभावित नहीं करता है। सत्य/असत्य
2. प्रशासक वर्ग अपने आप में एक समूह है, जिसे कहा जाता है।

5.4 लोक प्रशासन एवं अर्थशास्त्र

लोक प्रशासन एवं अर्थशास्त्र की निकटता प्राचीनकाल से ही देखने को मिलती है। कौटिल्य का ग्रन्थ 'अर्थशास्त्र' न केवल प्रशासन की कला पर एक महत्वपूर्ण ग्रन्थ है बल्कि अर्थशास्त्र का भी सन्दर्भ-ग्रन्थ है। कई मामलों में यह ग्रन्थ लोक प्रशासन एवं अर्थशास्त्र के निकट सम्बन्धों को दर्शाता है।

लोक-कल्याणकारी राज्य की अवधारणा ने लोक प्रशासन एवं अर्थशास्त्र की घनिष्ठता को और भी बढ़ा दिया है। आज के सन्दर्भ में प्रशासक के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसे आर्थिक समस्याओं के बारे में पर्याप्त समझदारी है। वस्तुतः प्रत्येक प्रशासकीय नीति का मूल्यांकन उसके आर्थिक परिणामों के आधार पर ही किया जाता है। यही कारण है कि विभिन्न दबाव समूह अपने-अपने आर्थिक हितों के संरक्षण के लिए प्रशासन को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। स्पष्टतः आर्थिक समस्याओं से अवगत न होने की स्थिति में प्रशासक अपने उत्तर दायित्वों का सही तरीके से निर्वाह नहीं कर सकते।

नवीन आर्थिक विचार प्रशासन के संगठन और उसकी रीतियों को महत्वपूर्ण ढंग से प्रभावित करते रहे हैं। व्यावसायिक क्षेत्र में राज्य के प्रवेश के फलस्वरूप नये प्रकार के प्रशासकीय संगठन, सार्वजनिक निगम का उदय हुआ है। आज प्रशासकों के नियंत्रण में बीमा कम्पनियों के प्रबन्ध बैंकिंग, कृषि से सम्बन्धित समस्याओं का निपटारा आदि है। इस प्रकार आर्थिक मामलों में सरकारी क्षेत्र की भूमिका निरन्तर बढ़ती रही है, जिसने लोक प्रशासन में अर्थशास्त्र के ज्ञान की महत्ता को बढ़ा दिया है। यही कारण है कि हमारे देश में 'भारतीय आर्थिक सेवा' का अलग से गठन किया गया है। इस प्रकार अर्थशास्त्र तथा लोक प्रशासन में घनिष्ठ सम्बन्ध है। यदि लोक प्रशासन अर्थशास्त्र को संगठन प्रदान करता है तो अर्थशास्त्र, प्रशासन को संगठन के लिए धन के स्रोत प्रदान करता है। इन दोनों की घनिष्ठता निम्नलिखित रूप से स्पष्ट की जा सकती है-

1. एक आर्थिक प्रश्न भी है और यह लोक प्रशासन का विषय भी है।
2. बजट का सम्बन्ध लोक प्रशासन तथा अर्थशास्त्र दोनों से ही है।
3. उद्योगों का राष्ट्रीयकरण केवल एक आर्थिक प्रश्न ही नहीं है, यह लोक प्रशासन का गम्भीर विषय भी है।
4. उत्पादन के साधनों में परिवर्तन के साथ समाज में परिवर्तन होता है और जिसके फलस्वरूप हमारी प्रशासकीय व्यवस्था भी बदल जाती है।
5. राष्ट्र की आर्थिक व्यवस्था प्रशासन की कार्यकुशलता पर अबलम्बित है।
6. नियोजन अर्थशास्त्र तथा लोक प्रशासन दोनों से सम्बन्धित है।
7. अर्थशास्त्र का 'सांख्यिकी विभाग' लोक प्रशासन के संगठन का महत्वपूर्ण विभाग है।
8. सामान्य नीतियों के निर्धारण पर आर्थिक परिस्थितियों का प्रभाव पड़ता है।
9. सरकारी तथा सार्वजनिक निगम, उद्योग-धन्धों की व्यवस्था, श्रमिक समस्या, मुद्रा, अधिकोषण आदि का सम्बन्ध लोक प्रशासन तथा अर्थशास्त्र दोनों से है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि लोक प्रशासन का अर्थशास्त्र के साथ निकट सम्बन्ध है।

5.5 लोक प्रशासन एवं विधि शास्त्र

विधि या कानून सत्ता द्वारा आरोपित आचार-विचार के वे नियम हैं, जिसका पालन करना अनिवार्य होता है और जिसका उल्लंघन करने पर व्यक्ति दण्ड का भागी होता है। नियमों को लागू करने का कार्य प्रशासन का होता है। अतः लोक प्रशासन एवं विधिशास्त्र एक-दूसरे से सम्बन्धित हैं।

लोक प्रशासन का संचालन देश की विधियों द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत होता है। प्रशासक कोई ऐसा कार्य नहीं कर सकता जो विधि के प्रतिकूल हो, भले ही अन्य आधारों पर वह विवेकपूर्ण क्यों न प्रतीत होता हो। यथार्थ में लोक प्रशासन को विधि के दाहिनी ओर रहना होता है। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ है कि वह न केवल ऐसे कार्य करे जिनसे विधियों का उल्लंघन न हो, अपितु ऐसे कार्य करे जिनके लिए कानून अनुमति प्रदान करता हो। लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में इसी आधार पर अन्तर किया जाता है कि निजी प्रशासन वैधानिक सत्ता की मर्यादा को उस रूप में स्वीकार नहीं करता है जिस रूप में लोक प्रशासन करता है। यद्यपि कानून प्रशासन को पर्याप्त 'स्वविवेकपूर्ण शक्तियाँ' भी प्रदान करता है, परन्तु स्वविवेक का प्रयोग भी स्वेच्छाचारी तरीके से नहीं किया जा सकता।

अधिकांश विधियों में सार्वजनिक नीतियों की अभिव्यक्ति होती है, जिसे क्रियान्वित करना प्रशासन का मुख्य दायित्व है। विल्सन के शब्दों में "लोक प्रशासन सार्वजनिक विधि के व्यवस्थित तथा विस्तृत कार्यान्वयन के अतिरिक्त और कुछ नहीं है।" इस निकट सम्बन्ध के कारण ही कई देशों में लोक प्रशासन को मुख्यतः सार्वजनिक विधि की एक शाखा के रूप में ही मान्यता प्राप्त है। यहाँ उल्लेखनीय बात यह है कि प्रशासन की भूमिका केवल विधियों के क्रियान्वयन तक ही सीमित नहीं है, बल्कि विधियों के निर्माण से भी इसका घनिष्ठ सम्बन्ध है। अधिकांश विधेयकों की उत्पत्ति प्रशासकीय विभागों में ही होती है।

प्रशासन के उत्तर दायित्व को वहन करने के क्षेत्र में विधि एक बहुत बड़ा साधन है। प्रशासन के अनाधिकृत कार्यों तथा वैधानिक सत्ता के उल्लंघन को न्यायालय विधियों के अनुसार ठीक कर लेते हैं। इसके अतिरिक्त विधि के आधार पर प्रशासकों को नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण करने से रोका जा सकता है। एक बड़ी सीमा तक विधि की मौलिक धारणाओं की रचना को प्रभावित करती है। वस्तुतः इसी आधार पर हम उन विधियों के औचित्य की व्याख्या कर सकते हैं, जिनके द्वारा समाज के कमजोर वर्गों के लोगों को शासन द्वारा संरक्षण प्रदान किया जाता है।

प्रशासन के विरुद्ध जाँच करने वाले अधिकारी 'ओमबुड्समैन' (भारतीय रूप लोकपाल एवं लोकायुक्त) का अध्ययन लोक प्रशासन के अन्तर्गत जन-शिकायतों को दूर करने वाली संस्था के रूप में किया जाता है। इस प्रकार की संस्थाओं का अध्ययन विधिशास्त्र तथा लोक प्रशासन के बीच बढ़ते हुए सम्बन्धों को प्रदर्शित करता है। इसके अतिरिक्त, प्रत्यायोजित विधायन, प्रशासनिक न्यायाधिकरण का गठन, कार्य निष्पादन जैसे कुछ विषयों का अध्ययन लोक प्रशासन तथा विधिशास्त्र दोनों विषयों में किया जाता है। निष्कर्षतः कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन का विधिशास्त्र से भी घनिष्ठ सम्बन्ध है।

5.6 लोक प्रशासन एवं इतिहास

इतिहास सामाजिक विज्ञान की वह शाखा है जो हमें भूतकाल की जानकारी उपलब्ध कराता है। लोक प्रशासन के अध्ययन हेतु अपेक्षित सामग्री हमें इतिहास से प्रचूर मात्रा में उपलब्ध होता है। वास्तव में ऐतिहासिक सन्दर्भ की अनुपस्थिति में किसी भी देश की प्रशासकीय प्रणाली का अध्ययन समुचित रूप से नहीं किया जा सकता। सच तो

यह है कि विभिन्न प्रशासकीय संस्थाओं की उत्पत्ति और विकास को केवल इतिहास की सहायता से ही समझा जा सकता है।

इतिहास मानव अनुभवों की विशाल खान है। हमारी प्राचीन प्रशासनिक समस्याएँ क्या थीं और विशेष परिस्थितियों में उनका समाधान किस प्रकार हुआ? यह सब इतिहास से हमें ज्ञात हो सकता है। इतिहास में हम लोक प्रशासन के लिए उदाहरण एवं चेतावनी दोनों ही प्राप्त करते हैं। प्रशासन की भावी रूपरेखा तैयार करने में इतिहास हमारी बहुत बड़ी सहायता करता है। लोक प्रशासन अन्य प्राकृतिक विज्ञानों की भाँति प्रयोगात्मक नहीं है। इतिहास में प्रशासन सम्बन्धी जो अनुभव है वे ही हमारे लिए प्रयोग की सामग्री है। लोक प्रशासन के सम्बन्ध में कौन-कौन से विचार कब और कैसी परिस्थितियों में उत्पन्न होते रहे हैं, किस प्रकार उसका खण्डन अथवा समर्थन होता रहा है, यह सब हमें इतिहास से मिल सकता है।

लोक प्रशासन के अध्ययन की परम्परागत पद्धतियों में ऐतिहासिक पद्धति काफी लोकप्रिय रही है। इस सम्बन्ध में एल० डी० व्हाइट की दो पुस्तकें 'द फेडरलिस्ट्स' तथा 'जेफ्फरसनियन्स' काफी चर्चित रही हैं। इन पुस्तकों में अमेरिकी गणतन्त्र के प्रथम चालीस वर्षों के संघ प्रशासन का अध्ययन प्रस्तुत किया गया है। ये पुस्तकें उस समय की प्रशासकीय व्यवस्था को समझने के लिए महत्वपूर्ण विषय सामग्री प्रदान करती हैं। इसके अतिरिक्त एस० बी० क्राइन्स की 'एन इण्टोडक्शन टू द एडमिनिस्ट्रेटिव हिस्ट्री ऑफ में डिवल इंग्लैण्ड' मुखर्जी की 'लोकल गवर्नमेंट इन एन्सिएंट इण्डिया' जदुनाथ सरकार द्वारा रचित 'मुगल एडमिनिस्ट्रेशन' बी० जी० सप्रे की 'ग्रोथ ऑफ इन्डियन एडमिनिस्ट्रेशन' इत्यादि के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।

इस प्रकार का प्रशासनिक इतिहास का अध्ययन समकालीन लोक प्रशासन की पृष्ठभूमि को समझने में हमारी मदद करता है। आधुनिक इतिहासकारों द्वारा प्रचलित प्रशासकीय व्यवस्थाओं पर विशेष ध्यान देने की प्रवृत्ति लोक प्रशासन के विषय के लिए एक शुभ संकेत है, क्योंकि इससे अत्यन्त मूल्यवान सामग्री प्राप्त होगी। अतः यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन इतिहास से भी घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है।

5.7 लोक प्रशासन एवं मनोविज्ञान

मनोविज्ञान समाज में मानवीय आचरण का अध्ययन है और लोक प्रशासन मानवीय प्रक्रियाओं का। अब से पहले प्रशासन में मनोविज्ञान के महत्व को स्वीकार नहीं किया जाता था, परन्तु अर्थशास्त्र की भाँति आज मनुष्य की प्रत्येक क्रिया में मनोवैज्ञानिक तत्व को खोजने की चेष्टा की जाती है। लोक प्रशासन में मनोविज्ञान का महत्व दिन-प्रतिदिन बढ़ रहा है। विशेषकर सामाजिक एवं औद्योगिक मनोविज्ञान का महत्व आज सभी लोग स्वीकार करते हैं। सभी लोक कर्मचारियों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे अपने राजनीतिक स्वामी (जनता) के साथ अच्छे सम्बन्ध बनाये रखेंगे और अच्छे सम्बन्धों को विकसित करने के लिए मनोविज्ञान की जानकारी आवश्यक है। मानव की प्रकृति परिवर्तनशील है। कई बार परिस्थितिवश अथवा किसी भावावेश में आकर व्यक्ति अपने व्यवहार को बदल देता है। ऐसी स्थिति में एक कुशल प्रशासक के लिए यह आवश्यक है कि वह जन-मनोविज्ञान से परिचित हो। जनमत को समझने में मनोविज्ञान से काफी सहायता मिलती है। बहुत से अपराधों का विश्लेषण इसी आधार पर किया जाता है। इसके अतिरिक्त लोक सेवाओं में भर्ती के समय मनोवैज्ञानिकों द्वारा विकसित बुद्धि परिक्षणों का अधिकाधिक मात्रा में प्रयोग होने लगा है। लोक सेवाओं के क्षेत्र में उत्प्रेरणाओं तथा मनोबल की समस्याएँ यथार्थ में मनोवैज्ञानिक समस्याएँ हैं, जिन्हें मनोविज्ञान की मदद से ही समझा जा सकता है तथा उनका निराकरण किया जा सकता है।

5.8 लोक प्रशासन एवं नीतिशास्त्र

नीतिशास्त्र मानव आचरण एवं व्यवहार के सम्बन्ध में उचित, अनुचित का ज्ञान कराता है। लोक प्रशासन का उद्देश्य ऐसे अनुकूल एवं स्वस्थ वातावरण का निर्माण करना है, जिसमें नैतिकता सम्भव हो सके। अतः ये दोनों विषय एक-दूसरे से सम्बन्धित हैं।

प्रशासन में नैतिकता का अपना एक विशिष्ट स्थान है। जिस प्रकार हम नैतिकता के अभाव में स्वस्थ राजनीति की कल्पना नहीं कर सकते, उसी प्रकार इसके अभाव में कुशल एवं उत्तर दायी प्रशासन की कल्पना करना व्यर्थ है। नैतिक वातावरण की उत्पत्ति प्रशासन का लक्ष्य है। नैतिकता प्रशासन को वह मापदण्ड प्रदान करती है, जिसकी सहायता से प्रशासक-वर्ग के कार्यों का मूल्यांकन किया जा सकता है। यद्यपि परम्परागत रूप से 'मितव्ययिता' एवं 'कार्यकुशलता' को प्रशासन का प्रमुख लक्ष्य माना जाता रहा है, किन्तु वास्तविकता यह है कि नैतिकता विहीन प्रशासन न तो 'मितव्ययी' हो सकता है न ही कार्यकुशल। ऐसे प्रशासन से हम न तो प्रगति की अपेक्षा कर सकते हैं, ना ही जीवन में मूल्यवान वस्तुओं की।

विज्ञान और प्रविधि स्वयं किसी भी सामाजिक समस्या का समाधान प्रस्तुत नहीं कर सकती। चाहे वे जातिगत या साम्प्रदायिक विद्वेष एवं संघर्ष के रूप में हो या छुआछूत, सती प्रथा, बाल विवाह, नारी उत्पीड़न जैसी सामाजिक बुराईयों के रूप में। हमें इन समस्याओं के समाधान के लिए ऐसी सामाजिक नैतिकता की आवश्यकता है जो मनुष्य में मानवीय गुणों को बढ़ावा दे। यथार्थ में लोकतंत्र का अस्तित्व ही उच्च नैतिक गुणों को विकसित किये बिना सम्भव नहीं है। यदि मनुष्यों के बीच बन्धुत्व की भावना को जान बूझकर विकसित नहीं किया गया तो प्रविधि का विकास अन्ततोगत्वा विनाश एवं अराजकता को ही जन्म देगा। इसलिए हमारी आज की पृष्ठभूमि में उच्च नैतिक गुणों से सम्पन्न व्यक्तियों की जितनी अधिक आवश्यकता है, उतनी पहले कभी नहीं थी। वस्तुतः आज के युग में प्रशासन की बागडोर ऐसे लोगों के हाथ में सौंपे जाने पर ही समाज एवं राष्ट्र का कल्याण हो सकता है।

लोक प्रशासकों में जो गुण सबसे अधिक अपेक्षित हैं, वह हैं ईमानदारी। परन्तु आज हमारे देश के प्रशासकों में इस गुण का सर्वथा अभाव है। आम लोगों में यह धारणा बन गयी है कि बिना रिश्वत के कोई भी प्रशासनिक कार्य सम्पन्न नहीं होता। वास्तव में सार्वजनिक जीवन में नैतिक मूल्यों का हास इसका एक प्रमुख कारण है। विभिन्न विकास एवं कल्याणकारी योजनाओं के लिए आवंटित धनराशि का एक बहुत बड़ा हिस्सा प्रशासनिक अधिकारियों एवं राजनीतिज्ञों द्वारा हड़प लिया जाता है। ऐसी स्थिति में क्या हम अपेक्षित प्रगति की कल्पना कर सकते हैं? वास्तव में देश की प्रगति को सम्भव बनाने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि देश के प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार का अन्त हो। नीतिशास्त्र का अध्ययन तथा उसके नियमों का कार्यान्वयन हमें वांछित लक्ष्य की ओर आगे बढ़ने की प्रेरणा दे सकता है।

अभ्यास प्रश्न- 3

1. आज के प्रशासक के लिए आर्थिक समस्याओं की पर्याप्त जानकारी आवश्यक है। सत्य/असत्य
2. "लोक प्रशासन सार्वजनिक विधि के व्यवस्थित तथा विस्तृत कार्यान्वयन के अतिरिक्त और कुछ नहीं है।" यह किसका कथन है?
3. लोक प्रशासन इतिहास से सम्बन्धित नहीं है। सत्य/असत्य
4. लोक सेवा के क्षेत्र में उत्प्रेरणाओं तथा मनोबल की समस्याएं यथार्थ में समस्याएं हैं।
5. परम्परागत रूप से मितव्ययिता एवं को प्रशासन का मुख्य लक्ष्य माना जाता रहा है।

5.9 सारांश

विभिन्न सामाजिक घटनाएँ एक-दूसरे से सम्बद्ध होती हैं। अतः किसी भी सामाजिक घटना का विश्लेषण उसके विभिन्न आयामों को समझे बिना नहीं किया जा सकता। ज्ञान एक समन्वित इकाई है, लेकिन इसके विभिन्न पहलुओं के विस्तृत अध्ययन की आवश्यकता ने विशिष्टीकरण को प्रेरित किया। यद्यपि विशिष्टीकरण की वृद्धि से शोध को बढ़ावा मिला, लेकिन इससे सामाजिक यथार्थ के प्रति एकीकृत दृष्टिकोण की आवश्यकता की पूर्ति नहीं हो पाई है। अतः विभिन्न विषयों के अध्ययन में 'अन्तः अनुशासनात्मक दृष्टिकोण' अपनाना आवश्यक हो गया है। लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों- राजनीति विज्ञान, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, विधिशास्त्र, इतिहास, मनोविज्ञान तथा नीतिशास्त्र से घनिष्ठ सम्बन्ध है। इसका अभ्युदय राजनीति विज्ञान से हुआ है। कुछ सताब्दी पूर्व इसे राजनीति विज्ञान से अलग किया गया, लेकिन एक स्वतंत्र विषय के रूप में बनाए रखने में कठिनाई हो रही है। यह महसूस किया जा रहा है कि राजनीति विज्ञान से ली गयी संकल्पनाओं से लोक प्रशासन को सुदृढ़ किया जाना चाहिए। सैद्धान्तिक दृष्टि से राजनीति एवं प्रशासन भले ही अलग-अलग हों, लेकिन व्यावहारिक दृष्टि से इनमें भिन्नता करना मुश्किल है। इसी प्रकार समाजशास्त्र से भी इसका घनिष्ठ सम्बन्ध है, क्योंकि बिना सामाजिक परिवेश को समझे प्रशासन की प्रकृति एवं भूमिका को समझना मुश्किल है। मैक्स बेवर जैसे समाजशास्त्री के कार्यों ने लोक प्रशासन के सिद्धान्तों और व्यवहारों को प्रभावित किया है। आधुनिक काल में प्रशासन को सामाजिक परिवर्तन का एक प्रमुख संवाहक माना जाता है।

इसी प्रकार नियोजित आर्थिक विकास की आवश्यकताओं ने अर्थशास्त्र के साथ भी लोक प्रशासन के सम्बन्धों को मजबूत बनाया है। नीतियों को प्रभावी रूप से क्रियान्वित करने के लिए आधुनिक प्रशासकों को उसके आर्थिक पहलुओं की जानकारी आवश्यक है।

अर्द्ध-विकसित एवं विकासशील देशों में प्रशासन का केन्द्र-बिन्दु निर्धनता का उन्मूलन करना है। संसाधनों को संघटित करने सम्बन्धी सभी मामलों (कराधान, निर्यात, आयात आदि) का प्रशासन पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। प्रशासनिक संस्थाओं के वर्तमान स्वरूप को सही रूप में समझने के लिए उसके अतीत को जानना आवश्यक है। इस दृष्टि से इतिहास का ज्ञान लोक प्रशासन में लाभदायक है। विधिशास्त्र के साथ भी लोक प्रशासन का अटूट सम्बन्ध है, क्योंकि प्रशासन को सार्वजनिक विधि के व्यवस्थित निष्पादन का यंत्र समझा जाता है। इसके अतिरिक्त आधुनिक काल में एक कुशल प्रशासक के लिए यह आवश्यक है कि 'जन मनोविज्ञान' से परिचित हो। इस दृष्टि से मनोविज्ञान से भी लोक प्रशासन की निकटता बढ़ी है। अन्त में बढ़ते हुए प्रशासनिक भ्रष्टाचार तथा लालफीताशाही की प्रवृत्तियों के कारण लोक प्रशासन में नैतिक मूल्यों की प्रतिस्थापना पर बहुत अधिक बल दिया जा रहा है। इस दृष्टि से नीतिशास्त्र के साथ भी इसके सम्बन्धों में प्रगाढ़ता आई है।

5.10 शब्दावली

इनामी पद्धति- अमेरिका में पायी जाने वाली इस व्यवस्था को पद पुरस्कार व्यवस्था के नाम से भी जाना जाता है। यह एक प्रशासनिक बुराई थी जिसके अन्तर्गत प्रत्येक चुनाव के बाद नया प्रशासनिक अध्यक्ष अपनी रुचि के अनुसार प्रशासनिक पदों पर अपने दल के लोगों की नियुक्ति करता था।

विकासशील देश- ऐसा देश जो अर्द्ध-विकसित अवस्था से विकास की ओर अग्रसर है।

प्रतिबद्ध नौकरशाही- कुछ निश्चित उद्देश्यों एवं विचारधाराओं के प्रति समर्पित प्रशासनिक कर्मचारियों का वर्ग या प्रशासनिक व्यवस्था।

मनोबल- व्यक्तिगत अथवा सामूहिक आधार पर मानसिक या नैतिक विकास।

ओम्बुडसमैन- संसद या ऐसी ही किसी संस्था द्वारा नियुक्त अधिकारी जो कार्यपालिका के नियंत्रण से मुक्त हो और जो सरकारी विभागों द्वारा नागरिकों के साथ अन्यायपूर्ण व्यवहार की शिकायतों की जाँच करे तथा शिकायतों का उचित समाधान सुझाये।

5.11 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1- 1. सत्य, 2. वुडरो विल्सन

अभ्यास प्रश्न 2- 1. असत्य, 2. नौकरशाही

अभ्यास प्रश्न 3- 1. सत्य, 2. विल्सन, 3. असत्य, 4. मनोवैज्ञानिक, 5. कार्यकुशलता

5.12 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. शरण, परमात्मा एवं चतुर्वेदी, दिनेश चन्द्र, (1985), लोक प्रशासन, मीनाक्षी प्रकाशन मेरठा।
2. सिंह, आर०एन०, (1978), लोक प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार, रतन प्रकाशन मंदिर आगरा।

5.13 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. डिमॉक, एम०इ० एवं डिमॉक जी०ए० (1975) पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, ऑक्सफोर्ड एण्ड आई०बी० एच०, पब्लिक कम्पनी, नई दिल्ली।
2. शर्मा, एम०पी०, (1960), पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस, किताब महल इलाहाबाद।

5.14 निबन्धात्मक प्रश्न

1. लोक प्रशासन का राजनीति विज्ञान, समाजशास्त्र तथा अर्थशास्त्र से क्या सम्बन्ध है? विवेचना कीजिए।
2. लोक प्रशासन का विधिशास्त्र, इतिहास, मनोविज्ञान एवं नीतिशास्त्र से सम्बन्धों पर प्रकाश डालिए।

इकाई- 6 विकास प्रशासन- अर्थ, विशेषताएं और क्षेत्र

इकाई की संरचना

- 6.0 प्रस्तावना
- 6.1 उद्देश्य
- 6.2 विकास प्रशासन
 - 6.2.1 अर्थ एवं परिभाषा
 - 6.2.2 विकास प्रशासन का उद्देश्य
 - 6.2.3 विकास प्रशासन की विशेषताएं
 - 6.2.4 विकास प्रशासन की आवश्यक शर्तें
 - 6.2.5 विकास प्रशासन का क्षेत्र
- 6.3 भारत में विकास प्रशासन
- 6.4 सारांश
- 6.5 शब्दावली
- 6.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 6.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 6.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 6.9 निबन्धात्मक प्रश्न

6.0 प्रस्तावना

विकास प्रशासन द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात नये स्वतंत्र राष्ट्रों के उदय एवं पुनर्निर्माण की धारणाओं से सम्बन्धित है। इसके अन्तर्गत विकास को सर्वोच्चता प्रदान करने हेतु समाज में आर्थिक-सामाजिक और राजनीतिक परिवर्तन की धारा को प्रमुखता देना है। विकास प्रशासन के माध्यम से प्रशासन की यह पहल होती है कि देश के लोगों का सर्वांगीण विकास एवं प्रशासन में सहभागिता सुनिश्चित की जा सके। तीसरी दुनिया के अधिकांश देशों में गरीबी, बेरोजगारी, अशिक्षा, कुपोषण एक सामान्य स्थिति थी। इन रूग्ण(बीमार) स्थितियों को परिवर्तित करने के लिए कम संसाधनों में अधिक से अधिक लोगों के जीवन स्तर को सुधारना एक कड़ी चुनौती थी। इसी सन्दर्भ में विकास प्रशासन का उदय होता है जिसके अन्तर्गत सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक लक्ष्यों को केन्द्रित करके उनका समाधान त्वरित समय में किया जा सके।

6.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- विकास प्रशासन की अवधारणा, अर्थ एवं उद्देश्यों के बारे में जान करेंगे।
- विकास प्रशासन के विशेषताओं, क्षेत्र एवं आवश्यक शर्तों के सम्बन्ध में जान करेंगे।
- भारत में विकास प्रशासन की प्रगति के बारे में जान सकेंगे।

6.2 विकास प्रशासन

विकास प्रशासन एक गतिशील और परिवर्तनशील अवधारणा है, जो समाज में आर्थिक, सामाजिक एवं राजनीतिक उद्देश्यों के लिए निरन्तर प्रयत्नशील रहता है। यह सन्दर्भ प्राजातांत्रिक विधाओं में जनता की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए एवं उनके जीवन स्तर को उपर लाने का एक प्रयास है। स्वतंत्रता के पश्चात अधिकांश देशों ने संवैधानिक एवं समाजवादी उद्देश्यों हेतु कई प्रकार के प्रशासनिक प्रयास किए गये। इनमें मुख्यतः रोजगार उन्मुख योजनाएँ, गरीबी रेखा से उपर उठाने के प्रयास एवं लोगों को प्राथमिक उपचार की आधारभूत सुविधाएँ उपलब्ध कराना शामिल है। आज विश्व के देश विकास कार्यों में लगे हैं और उन कार्यों को सुचारू रूप से करने के लिए विकास प्रशासन की आवश्यकता है। इसकी आवश्यकता द्वितीय महायुद्ध के बाद उत्पन्न परिस्थितियों के कारण महसूस की गयी। युद्ध की विभीषिका ने देशों के आधारभूत ढाँचागत व्यवस्था पर जबरदस्त कुठाराघात किया, जिसके कारण देशों को योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए नियोजकों, प्रशासकों एवं अन्तर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों की सहायता लेने के लिए बाध्य होना पड़ा। एक विषय के रूप में विकास प्रशासन अमेरिकी उपज है, जिसके विविध रूप अफ्रीका, लैटिन अमेरिका एवं एशिया के देशों में प्रचुर मात्रा में देखने को मिलता है। इन देशों में विकास प्रशासन का महत्व इतना हो गया है कि यहाँ इसकी प्रशासनिक संरचनाओं, संगठनों, नीतियों, योजनाओं, कार्यों एवं परियोजनाओं को विकासात्मक उद्देश्यों एवं लक्ष्यों के रूप में जाना गया है। आज के दौर में विकासात्मक कार्य राष्ट्र निर्माण और सामाजिक-आर्थिक प्रगति को लक्ष्य करके विभिन्न सामाजिक-राजनीतिक एवं आर्थिक उद्देश्यों को मूर्त रूप दे रहे हैं।

6.2.1 अर्थ एवं परिभाषा

विकास प्रशासन की रचना का उद्देश्य यह अध्ययन करना है कि लोक प्रशासन सामाजिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए विभिन्न पारिस्थितिकीय विन्यासों में किस प्रकार कार्य करता है और परिवर्तित भी होता है। इस विस्तृत परिप्रेक्ष्य में 'विकास प्रशासन' शब्द की अनेक व्याख्याएँ की गयी हैं। शब्दकोष में 'विकास' शब्द का अर्थ उद्देश्यमूलक है, क्योंकि इसका उल्लेख प्रायः उच्चतर, पूर्णतर और अधिकतर परिपक्वतापूर्ण स्थिति की ओर बढ़ना है। 'विकास' को मन की एक स्थिति तथा 'एक दिशा' के रूप में भी देखा गया है। एक निश्चित लक्ष्य की अपेक्षा विकास एक विशिष्ट दिशा में परिवर्तन की गति है। इसके अतिरिक्त विकास को परिवर्तन के उस पक्ष के रूप में भी देखा गया है जो नियोजित तथा अभीष्ट हो और प्रशासकीय कार्यों से निर्देशित हो।

'विकास प्रशासन' दो शब्दों के योग से बना है, विकास और प्रशासन। 'विकास' शब्द का अर्थ होता है निरन्तर आगे बढ़ना और 'प्रशासन' का अर्थ है सेवा करना। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि विकास प्रशासन में जनता की सेवा के लिए विकास कार्यों को करना निहित है। लोक प्रशासन में विकास का तात्पर्य किसी सामाजिक संरचना का प्रगति की ओर बढ़ना है। इस प्रकार समाज में प्रगति की दिशा में जो भी परिवर्तन होते हैं उन्हें विकास की संज्ञा दी जाती है। विकास प्रशासन का आज विशेष महत्व है। इस शब्द को सबसे पहले 1955 में भारतीय विद्वान यू० एल० गोस्वामी ने प्रयोग किया था। परन्तु इसको औपचारिक मान्यता उस समय प्रदान की गयी जब इसके बौद्धिक आधार का निर्माण किया। तब से विकास प्रशासन की व्याख्याएँ और परिभाषाएँ बतायी जाती रही हैं। विद्वानों द्वारा विकास प्रशासन की निम्नलिखित परिभाषाएँ दी गयी हैं-

प्रो० ए० वीडनर के अनुसार, "विकास प्रशासन राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक प्रगति के लिए संगठन का मार्गदर्शन करता है। यह मुख्य रूप से एक कार्योन्मुख एवं लक्ष्योन्मुख प्रशासनिक प्रणाली पर जोर देता है।"

प्रो0 रिग्स के अनुसार, “विकास प्रशासन का सम्बन्ध विकास कार्यक्रमों के प्रशासन, बड़े संगठन विशेषकर सरकार की प्रणालियों, विकास लक्ष्यों की उपलब्धि के लिए नीतियों और योजनाओं को क्रियान्वित करने से है।”

डोनाल्ड सी0 स्टोन का कहना है कि “विकास प्रशासन निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए संयुक्त प्रयास के रूप में सभी तत्वों और साधनों (मानवीय और भौतिक) का सम्मिश्रण है। इसका लक्ष्य निर्धारित समयक्रम के अन्तर्गत विकास के पूर्व निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति है।”

जॉन डी0 मॉण्टगोमरी ने कहा है कि “विकास प्रशासन का तात्पर्य अर्थव्यवस्था और कुछ हद तक सामाजिक सेवाओं में नियोजित ढंग से परिवर्तन लाना है।”

वी0 जगन्नाथ के अनुसार, “विकास प्रशासन वह प्रक्रिया है जो पूर्व निर्धारित उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु क्रिया प्रेरित और अभिमुख होती है। इसके अन्तर्गत नीति, योजना, कार्यक्रम, परियोजनाएँ आदि सभी आती हैं।”

फेनसोड ने विकास प्रशासन की परिभाषा देते हुए कहा है कि “विकास प्रशासन नवीन मूल्यों को लाने वाला है, इसमें वे सभी नये कार्य सम्मिलित होते हैं जो विकासशील देशों ने आधुनिकीकरण और औद्योगिकीकरण के मार्ग पर चलने के लिए अपने हाथों में लिए हैं। साधारणतया विकास प्रशासन में संगठन और साधन सम्मिलित हैं जो नियोजन, आर्थिक विकास तथा राष्ट्रीय आय का प्रसार करने के लिए साधनों को जुटाने और बाँटने के लिए स्थापित किये जाते हैं।”

उपर्युक्त परिभाषाओं के विश्लेषण से विकास प्रशासन की संकुचित और विस्तृत दोनों ही विचारधाराएँ स्पष्ट होती हैं। फेनसोड की परिभाषा संकुचित है तो वीडनर और रिग्स की परिभाषा विस्तृत है। विकास प्रशासन में भिन्नता के बावजूद भी सभी विद्वान इस मत से सहमत हैं कि यह लक्ष्योन्मुखी और कार्योन्मुखी है। सामान्यतया विकास प्रशासन को एक निश्चित और निर्धारित कार्यक्रम की पूर्ति के लिए अपनाया जाता है, न कि प्रतिदिन के प्रशासन को कार्यान्वित करने के लिए। परिभाषाओं के उपर्युक्त विश्लेषण के पश्चात विकास प्रशासन के सम्बन्ध में निम्नलिखित तत्व उभरकर सामने आते हैं-

1. विकास प्रशासन आगे बढ़ने की ओर अग्रसर होने की प्रक्रिया है।
2. विकास प्रशासन गतिशील और निरन्तर प्रक्रिया है।
3. निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए विकास प्रशासन संयुक्त प्रयास है।
4. तीसरी दुनिया की विभिन्न समस्याओं का समाधान करने का यह साधन है।
5. विकास प्रशासन केवल विकास का प्रशासन ही नहीं अपितु वह स्यवं में प्रशासन का विकास भी है।
6. यह कार्योन्मुखी और लक्ष्योन्मुखी भी है।

6.2.2 विकास प्रशासन का उद्देश्य

विकास प्रशासन के उद्देश्यों को निम्न बिन्दुओं के माध्यम से समझा जा सकता है-

1. विकास सम्बन्धी नीतियों एवं लक्ष्यों का उचित सामंजस्य स्थापित करना।
2. कार्यक्रम एवं परियोजनाओं का प्रबन्धन।
3. प्रशासनिक संगठन एवं प्रक्रिया का पुर्नगठन करना।
4. विकास कार्यों में जनता की सहभागिता सुनिश्चित करना।
5. प्रशासनिक पारदर्शिता को स्थापित करना।
6. सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक संरचना की प्रगति करना।

7. परिणामों का मूल्यांकन करना।
8. आधुनिक वैज्ञानिक और तकनीकी साधनों का प्रयोग करना।
9. लोगों को विकास में सहभागी बनाना।
10. लोगों के जीवन स्तर को सुधारना।

6.2.3 विकास प्रशासन की विशेषताएं

विकास प्रशासन की अवधारणा का श्रेय अमेरिकन विचारकों को जाता है। एडवर्ड वीडनर, जो इस क्षेत्र में अग्रज हैं, जिन्होंने विकास प्रशासन को प्रक्रियान्मुख और लक्ष्योन्मुख प्रशासनिक तन्त्र के रूप में माना है। दूसरी ओर प्रो0 रिग्स के अनुसार विकास प्रशासन के अन्तर्गत प्रशासनिक समस्याएँ और सरकारी सुधार दोनों ही आते हैं। किसी भी प्रशासनिक व्यवस्था की क्षमता बढ़ाने और विकास के लक्ष्यों को कुशलतापूर्वक प्राप्त करने के लिए नियोजित विकास की प्रक्रिया अपनायी जाती है। तथ्यों की दृष्टि से विकास प्रशासन योजना, नीति, कार्यक्रम तथा परियोजना से सम्बन्ध रखता है। अवधारणा रूप से विकास प्रशासन का अर्थ न केवल जनता के लिए प्रशासन है, परन्तु यह जनता के साथ कार्य करने वाला प्रशासन है। विकास प्रशासन सरकार का कार्यात्मक पहलू है, जिसका तात्पर्य सरकार द्वारा जनकल्याण तथा जनजीवन को व्यवस्थित करने के लिए किए गए प्रयासों से है। सामान्यतः विकास प्रशासन की विशेषताओं का अध्ययन निम्नलिखित बिन्दुओं के अन्तर्गत किया जा सकता है-

1. विकास प्रशासन की शुरुआत “कम्प्यूटरीकरण” से होती है, वस्तुतः कम्प्यूटर प्रशासन में एक “मौन क्रान्ति” साबित हुआ है, क्योंकि कम्प्यूटरीकरण द्वारा प्रशासन का मशीनी कार्य, मशीन ले लेता है, जिसमें प्रशासन का मानवीय पक्ष सशक्त होता है, जिसे प्रशासन का मानकीकरण भी कहते हैं, क्योंकि आखिरकार प्रशासनिक संगठन एक मानवीय संगठन है।
2. “वातावरण में लचीलापन” विकास प्रशासन की अगली शर्त है और यह तब होता है, जब प्रशासन का कार्यबोझ कम्प्यूटर द्वारा बाँट दिया जाता है। लचीलापन का आशय है, प्रक्रियाओं का सरलीकरण, जिसमें संगठनात्मक तत्व साध्य नहीं, साधन होने हैं। लचीले वातावरण में, (जिसे उदार वातावरण भी कह सकते हैं) नवीन सोच को बढ़ावा मिलता है, क्योंकि जब तक प्रशासन में नवीन सोच, कल्पनाशीलता नहीं होगी, विकास प्रशासन का सूत्रपात नहीं हो सकता, क्योंकि नवीन सोच ही, परिवर्तन की शुरुआत करती है।
3. “परिवर्तन उन्मुखता” विकास प्रशासन की अगली शर्त है, क्योंकि नवीन सोच अनिवार्य रूप से परिवर्तन को बढ़ावा नहीं देता है। जबकि विकास प्रशासन व्यवस्था में परिवर्तन की मांग करता है।
4. “लक्ष्य उन्मुखता” विकास प्रशासन की महत्वपूर्ण शर्त है, जबकि सामान्य प्रशासन में, ज्यादातर क्षेत्रों में दिशाहीनता की स्थिति बनी रहती है। जैसे भारत में राजव्यवस्था, अर्थव्यवस्था, समाज में दशा स्पष्ट है, दिशा नहीं। जैसे भारत में औद्योगिक संस्कृति के माध्यम से वर्ग-समाज को बढ़ावा दिया जा रहा है, जो प्रतिस्पर्धात्मक एवं गतिशील होता है। जबकि दूसरी ओर आरक्षण नीति अथवा बोट-बैंक के निर्माण में जातिगत चेतना को बढ़ावा दिया जाता है जबकि जातिगत समाज जड़गत होता है। इस प्रकार समाज, वर्ग और जाति के छन्द में उलझकर रह गया है, जिससे दिशाहीनता की स्थिति उत्पन्न होती है।

5. “प्रगतिवादिता” अगला महत्वपूर्ण चरित्र है, जिसका अर्थ है, छोटे से बड़े लक्ष्य की ओर अग्रसर होना। जैसे भारत ताप विद्युत के पश्चात परमाणु विद्युत की ओर बढ़ रहा है, जो प्रगतिवादी दृष्टिकोण है और यह विकास प्रशासन का मूलमंत्र है। चूँकि प्रगति का कोई अन्त नहीं है, इसलिए विकास प्रशासन का कोई अन्त परिभाषित नहीं किया जा सकता है।
6. विकास प्रशासन “परिणाम उन्मुख नियोजन” पर टिका है, जबकि सामान्य प्रशासन प्रयास उन्मुख नियोजन करता है। इसी प्रकार पहले में क्रिया है तो दूसरे में विचार है, पहले में साध्य है तो दूसरे में साधन है। सरल शब्दों में विकास प्रशासन उपलब्धियों और प्रक्रियाओं से उलझा रहता है।
7. “प्रेरणा” विकास प्रशासन के लिए आक्सीजन की तरह है, क्योंकि प्रेरणा तभी कार्य करती है, जब योग्यता के अनुसार कार्य आवंटित होता है। कार्य के अनुसार उत्तर दायित्व, उत्तर दायित्व के अनुसार प्राधिकार और प्राधिकार के अनुसार पुरस्कार और इस आन्तरिक सम्बन्ध को विकास प्रशासन समझता है, जबकि सामान्य प्रशासन में इसका अभाव होता है। यही कारण है कि सामान्य प्रशासन में प्रतिबद्धता बढ़ती नहीं, घटती है।
8. “लोक उन्मुखता” अगली शर्त है, जिसका आशय है- लोक नीतियां लोक समस्याओं पर आधारित हों। वह आधारभूत समस्याओं से जुड़ी हुई हों। जबकि सामान्य प्रशासन में लोकनीतियां सामान्य आधारभूत समस्याओं को नजरअंदाज कर देती हैं। वस्तुतः लोक समस्याएँ वे हैं, जिसमें सार्वजनिक हित छिपा होता है, जिसका राष्ट्रीय महत्व होता है, उसके साथ व्यापक मांगें होती हैं और मांगों के साथ समर्थन भी होता है।
9. लोक उन्मुखता के पश्चात “लोक भागीदारी” अन्य महत्वपूर्ण शर्त है, यह पूर्वाग्रह नहीं होना चाहिए कि लोक उन्मुखता से ही लोक भागीदारिता सुनिश्चित होती है। वस्तुतः लोकभागीदारिता की कुछ अन्य शर्तें भी हैं, जैसे-
 - भागीदारिता के पर्याप्त अवसर होने चाहिए।
 - अवसर का लाभ उठाने के लिए योग्यता होनी चाहिए।
 - योग्यता साक्षरता से जुड़ा है।
 - योग्यता एवं साक्षरता पर्याप्त नहीं है, वस्तुतः भागीदारिता के लिए “चाहत” भी होनी चाहिए।
 - इन सब के उपर, समाज की सामाजिक मनोवैज्ञानिक संरचना सकारात्मक होनी चाहिए।
10. “एकीकरण” विकास प्रशासन की सफलता निर्धारित करता है, क्योंकि जब लोक-भागीदारिता सुनिश्चित होती है, तो वैचारिक मतभेद एवं हितों के टकराव भी बढ़ते हैं, जिससे प्रशासन में अव्यवस्था उत्पन्न हो सकती है। जिसके लिए विकास प्रशासन तैयार रहता है। जबकि सामान्य प्रशासन अराजकता के समक्ष घुटने टेक देता है। वहीं विकास प्रशासन एकीकरण का प्रयास करता है, जिसका अर्थ है- समन्वय।
11. अन्तिम किन्तु महत्वपूर्ण चरित्र है “परिवर्तन ग्रहण करने की क्षमता” क्योंकि विकास प्रशासन परिवर्तनों को आमंत्रित करता है, उन्हें समायोजित करता है और ऐसे परिवर्तन स्थायी होते हैं।

जबकि सामान्य प्रशासन परिवर्तनों को आमतौर पर हतोत्साहित करता है और यही कारण है कि प्रशासनिक पकड़ जैसे ही कमजोर होती है, परिवर्तन वापस अपनी स्थिति में चला जाता है। कुल मिलाकर सैद्धान्तिक रूप से ऐसा प्रतीत होता है कि सामान्य प्रशासन एवं विकास प्रशासन अलग-अलग है, यह छन्दात्मक है, लेकिन वस्तुस्थिति बिल्कुल भिन्न है। वस्तुतः यह सामान्य प्रशासन है, जो विकास प्रशासन को आधार प्रदान करता है, क्योंकि जब तक प्रशासनिक गतिविधियों का विस्तार नहीं होगा, तब तक प्रशासन का कम्प्यूटरीकरण सम्भव नहीं। इस प्रकार कम्प्यूटरीकरण से पहले प्रशासन का एक वृहद ढाँचा तो होना ही चाहिए, जो और कुछ नहीं सामान्य प्रशासन है, क्योंकि प्रयास एवं परिणाम को अलग-अलग नहीं किया जा सकता है। संरचना एवं उत्पाद अलग-अलग नहीं हो सकते हैं। साधन और साध्य अलग-अलग नहीं हो सकते हैं। जब यह जुड़े हैं, तो सामान्य प्रशासन एवं विकास प्रशासन को अलग-अलग कैसे सोचा जा सकता है।

6.2.4 विकास प्रशासन की आवश्यक शर्तें

विकास प्रशासन देश के समग्र विकास तथा आय बढ़ाने की दिशा में नियोजन, अर्थिक उन्नयन, साधनों के कुशल आवंटन तथा संचारण हेतु उचित व्यवस्था के लिए कृत संकल्प है। इन उद्देश्यों हेतु निम्न आधार वांछनीय हैं-

1. निरन्तर बढ़ते हुए कार्यों के साथ विकास क्षेत्र में प्रशासन की भूमिका बढ़ती जायेगी।
2. सरकार समस्त विकास प्रक्रिया को निर्देशित करेगी।
3. सरकारी कार्यों की जटिलता बढ़ाने से विशेषज्ञों द्वारा कार्यों का निष्पादन करने की प्रवृत्ति बढ़ाना।
4. प्रशासन में सभी स्तरों पर नेतृत्व प्रदान करने वाले व्यक्तियों में सेवा की भावना तथा समर्पण का जोश होना।
5. प्रशासन में तकनीकी परिवर्तनों को समझने और अपनाने की क्षमता होनी चाहिए।
6. प्रशासन और जनता के मध्य सहयोग और विश्वास की भावना रहनी चाहिए।
7. निर्णय लेने वाले संगठनों को लचकदार और कल्पनाशील होना पड़ेगा।
8. विकास प्रशासन की प्रक्रिया में कार्मिकों के प्रशिक्षण पर अनवरत जोर दिया जाना चाहिए।
9. विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया अनवरत तौर पर जारी रहनी चाहिए, जिससे कि हर स्तर पर लोगों की सहभागिता को सुनिश्चित किया जा सके।
10. लोक-सहभागिता एवं लोकविमर्श को निरन्तर प्रोत्साहन मिलना चाहिए, जिससे कि आम आदमी निर्णयन की प्रक्रिया में अपने को हिस्सेदार महसूस कर सके।
11. अविकसित क्षेत्रों के विकास के लिए योजनाओं में प्राथमिकता मिलनी चाहिये।
12. प्रेस एवं संचार माध्यमों को तटस्थ रखना चाहिए, जिससे सूचना का सही प्रसार हो सके।
13. राजनीतिक स्थायित्व का होना आवश्यक है, क्योंकि राजनीतिक अस्थिरता योजनाओं को विफल कर सकती है।

6.2.5 विकास प्रशासन का क्षेत्र

विकास प्रशासन लोक प्रशासन की एक नवीन और विस्तृत शाखा है। इसका जन्म विकासशील देशों की नयी-नयी प्रशासनिक योजनाओं तथा कार्यक्रमों को लागू करने के सन्दर्भ में हुआ है। सामान्य तौर से विकास से सम्बन्धित कार्य विकास प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं। वैसे यह भी कहा जाता है कि विकासशील देश में सभी प्रशासन विकास प्रशासन ही है। विकास प्रशासन के क्षेत्र में वे समस्त गतिविधियाँ सम्मिलित हो जाती हैं जो

सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक, औद्योगिक तथा प्रशासनिक विकास से सम्बन्धित हों एवं सरकार द्वारा संचालित की जाती हों। विकास प्रशासन से सम्बन्धित साहित्य में विकास प्रशासन का दो अर्थों में प्रयोग किया गया है, पहला- यह विकास के कार्यक्रमों में प्रशासन के रूप में देखा गया है और दूसरा- प्रशासन की क्षमता को बढ़ाने के रूप में इसका प्रयोग किया गया है। इसका अर्थ यह हुआ कि विकास प्रशासन वह प्रशासन है जो विकास हेतु किये जाने वाले समस्त कार्यक्रमों, नीतियों, योजनाओं आदि के निर्माण और क्रियान्वयन से सम्बन्धित है। इसके साथ ही साथ प्रशासन विभिन्न समस्याओं को सुलझाने हेतु अपनी क्षमता एवं कुशलता को भी बढ़ाता है। संक्षेप में जिस प्रकार विकास के क्षेत्र को किसी निर्धारित सीमा में नहीं बांधा जा सकता, उसी प्रकार विकास प्रशासन के क्षेत्र को भी किसी निर्धारित सीमा के अन्तर्गत अथवा शीर्षक के अन्तर्गत लिपिबद्ध करना सम्भव नहीं है। फिर भी अध्ययन की सुविधा के लिए विकास प्रशासन के क्षेत्र को निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत अध्ययन किया जा सकता है-

1. **पोस्टकार्ब(POSDCORB) सिद्धान्त-** चूँकि विकास प्रशासन, लोक प्रशासन का ही विस्तृत अंग है, इसलिए लूथर गुलिक द्वारा व्यक्त किया गया पोस्टकार्ब सिद्धान्त विकास प्रशासन के क्षेत्र के लिए प्रासंगिक है। यह शब्द निम्नलिखित शब्दों से मिलकर बना है- नियोजन, संगठन, कर्मचारी, निर्देशन, समन्वय, प्रतिवेदन तथा बजट। ये समस्त सिद्धान्त लोक प्रशासन के लिए आवश्यक हैं। विकास प्रशासन के क्षेत्र में योजनाओं का निर्माण करना, अधिकारियों एवं अन्य सेवा-वर्गों का संगठन बनाना, कर्मचारियों की श्रंखलाबद्ध व्यवस्था करने का कार्य सम्मिलित है, ताकि प्रत्येक कर्मचारी द्वारा सम्पादित किये जाने वाले कार्यों के सम्बन्ध में उन्हें सत्ता प्रदान की जा सके तथा उन्हें कार्य के सम्बन्ध में आवश्यक निर्देश दिये जा सकें। इसमें समन्वय का भी महत्वपूर्ण अधिकार सम्मिलित है। विभिन्न अधिकारियों और कर्मचारियों को सौंपे गये कार्यों के मध्य समन्वय स्थापित करना मुख्य कार्य है, ताकि कार्यों के दोहराव को रोका जा सके। विकास प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत विभिन्न प्रकार की सूचनाओं और आँकड़ों के आधार पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करना पड़ता है। प्रशासन चाहे लोक प्रशासन हो या विकास प्रशासन, बजट की व्यवस्था और निर्माण दोनों के लिए आवश्यक है।
2. **प्रशासनिक सुधार एवं प्रबन्धकीय विकास-** इन दोनों का विकास प्रशासन में अत्यन्त महत्व होता है, इसलिए प्रशासनिक सुधार एवं प्रबन्धकीय विकास पर अधिक ध्यान दिया जाता है। प्रशासकीय और विकासात्मक संगठनों में संगठनात्मक और प्रतिक्रियात्मक सुधारों की हमेशा आवश्यकता पड़ती है। प्रशासकीय सुधार का मुख्य उद्देश्य है जटिल कार्यों और प्रक्रियाओं को सरल बनाना तथा उन नियमों का निर्माण करना जिनसे कम से कम श्रम एवं धन व्यय करके अधिकतम उत्पादक परिणाम प्राप्त किये जा सकें। इसके लिए समय-समय पर विभिन्न आयोग एवं समितियाँ गठित की जाती हैं तथा प्रशासनिक सुझाव के सम्बन्ध में इनके प्रतिवेदन मागे जाते हैं। प्रतिवेदनों में सुझाए गये मुद्दों पर विचार करके उन्हें लागू करवाना विकासात्मक प्रशासन का प्रमुख कार्य हो गया है। इस प्रकार नवीन तकनीकी और प्रक्रियात्मक विकास पर अत्यधिक बल देना विकासात्मक प्रशासन का कर्तव्य बन जाता है।
3. **लोक-सेवकों की समस्याओं का अध्ययन-** विकास प्रशासन को नवीन योजनाओं, परियोजनाओं, विशेषीकरण तथा जटिल प्रशासनिक कार्यक्रमों को लागू करना पड़ता है। ऐसे कार्यों को सम्पन्न करने के लिए विकास प्रशासन को अनूकूल लोक सेवकों की आवश्यकता पड़ती है। इसके लिए लोक-सेवकों को प्रशिक्षण हेतु विभिन्न प्रकार के विशेषीकृत प्रशिक्षण संस्थानों में भेजा जाता है, जहाँ उन्हें प्रशासकीय

- समस्याओं और संगठनात्मक प्रबन्ध आदि के सम्बन्ध में जानकारी दी जाती है। इस प्रकार समय के साथ बदली हुयी आधुनिक परिस्थितियों के अनुकूल लोक-सेवकों की भर्ती, प्रशिक्षण, चयन सेवा सम्बन्धित शर्तों आदि समस्याओं का अध्ययन किया जाता है।
4. **नवीनतम प्रबन्धकीय तकनीक का प्रयोग-** विकास प्रशासन का एक महत्वपूर्ण कार्य उन नवीन प्रबन्धकीय तकनीक की खोज करना है, जिनसे विकास कार्यक्रमों में कार्यकुशलता बढ़ायी जा सके। इस सम्बन्ध में विकसित देशों में अपनाये जाने वाले नवीन प्रबन्धकीय तरीकों को लागू करना चाहिए। विकासात्मक प्रशासन में प्रबन्ध के क्षेत्र में नवीन चुनौतियां सामने आती रहती हैं। उन चुनौतियों से कैसे तथा किस तरीके से निपटा जाए, यह विकासात्मक प्रशासन के लिए एक महत्वपूर्ण प्रश्न है, क्योंकि बिना उचित और आधुनिक प्रक्रिया के नवीन और आधुनिक चुनौतियों का सामना सम्भव नहीं है।
 5. **कम्प्यूटर प्रणाली का प्रयोग-** कम्प्यूटर विकासशील देशों के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका और सहयोग प्रदान कर सकता है। प्रशासकीय प्रबन्ध तथा प्रशासकीय विकास के लिए प्रक्रिया के क्षेत्र में यह वरदान साबित हो रहा है। आज विकासशील देश में प्रशासन को कम्प्यूटर प्रणाली का उपयोग करना पड़ रहा है। डाटा प्रोसेसिंग के मामले में तो इसकी उपयोगिता अत्यन्त प्रभावकारी सिद्ध हो रही है। कम्प्यूटर प्रणाली को विकास प्रशासन के क्षेत्र में अब सम्मिलित कर लिया गया है।
 6. **मानवीय तत्व का अध्ययन-** विकास प्रशासन के विकास में मानवीय तत्व का अध्ययन अपरिहार्य है। मानव ही समस्त प्रशासकीय व्यवस्था का संचालक, स्रोत, आधार और मार्गदृष्टा है। प्रशासन पर परम्पराओं, सभ्यता, संस्कृति, राजनीति, आर्थिक, सामाजिक और बाह्य वातावरण का प्रभाव पड़ता है। इन सबका सम्बन्ध मानव से होता है। अतः विकास प्रशासन में विविध समस्याओं को हमें मानवीय व्यवहार के परिवेश में देखना चाहिए। इस प्रकार हम इसके अन्तर्गत सामाजिक मानक मूल्यों, व्यवहार, विचारों आदि का अध्ययन करते हैं।
 7. **बहुआयामी विषय-** विकास प्रशासन में विकास को सर्वोच्चता प्रदान की जाती है और इसमें समस्त क्षेत्रों जैसे- सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक और प्रशासनिक क्षेत्रों में परिवर्तन, प्रगति एवं विकास किया जाता है। आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक ढाँचे का विकास करना विकास प्रशासन के क्षेत्र का चुनौती भरा कार्य होता है। वस्तुतः ये कार्य विकास प्रशासन की रीढ़ होते हैं। परम्परागत संरचनाओं की कमियों और प्रक्रियाओं का सुधार कर उनकी जगह नवीन प्रकार के आर्थिक व सामाजिक ढाँचे का निर्माण करना, विकास प्रशासन के समक्ष एक चुनौती भरा कार्य बन जाता है। गतिशील और परिवर्तनशील संरचनाओं को अगर ऐसे ही छोड़ दिया तो समय और परिस्थिति के बहाव की प्रक्रिया में पीछे रह जाती हैं। ये संरचनाएँ आधुनिक चुनौतियों का समाना करने के अनुकूल नहीं रह पाती हैं, अतः इन संरचनाओं का विकास व सुधार आवश्यक हो जाता है। भारत के आर्थिक विकास के लिए पंचवर्षीय योजनाएँ स्वीकार की गयी हैं। समाजवादी लोकल्याणकारी अवधारणा के अनुसार गरीब और अमीर के बीच पायी जाने वाली असमानता को पाटने के लिए नौकरियों में आरक्षण का प्रावधान किया गया है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के लिए पंचायती राज संस्थाओं को मजबूत किया गया है और उन्हें सत्ता प्रदान की गयी है। इस प्रकार विकास प्रशासन के क्षेत्र में आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक ढाँचे का विकास करना महत्वपूर्ण कार्य है।

विकास प्रशासन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य ग्रामीण एवं शहरी विकास के कार्यक्रमों को लागू करना है। ग्रामीण क्षेत्र में सिंचाई के पानी की व्यवस्था, सड़कों का निर्माण, पेयजल सुविधाएँ, सामुदायिक विकास योजनाएँ, रोजगार के कार्यक्रम, लघु-कुटीर उद्योग, आधुनिक तकनीकी का उपयोग तथा लोककल्याणकारी कार्यों को जनता तक पहुँचाना विकास प्रशासन का अंग बन गया है। इसी प्रकार शहरों में विकास के अनेक कार्यक्रम लागू किये जाते हैं। जैसे- आवासीय समस्या को हल करने के लिए आवासीय योजनाएँ, पीने के पानी की व्यवस्था, टेलीफोन, तार, संचार तथा आवागमन की सुविधाएँ, प्रदूषण नियन्त्रण की समस्याएँ आदि।

- 8. जन सहभागिता-** विकास प्रशासन में जन-सम्पर्क तथा जन-सहभागिता का विशेष महत्व है। विकास कार्यों में सफलता प्राप्त करना सम्भव नहीं है। वस्तुतः जन-सम्पर्क से यह जानने का प्रयास किया जाता है कि जन-कल्याण के लिए विकास के जो कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं उसका कितना लाभ आम जनता तक पहुँचता है तथा जनता की उस कार्यक्रम के सम्बन्ध में क्या प्रतिक्रिया है। इस प्रकार जन-सम्पर्क और जन-सहयोग विकास प्रशासन की एक आवश्यक शर्त है।

उपर्युक्त बातों के अतिरिक्त विकास प्रशासन के क्षेत्र में क्षेत्रीय परिषदें, सामुदायिक सेवाएँ, प्रबन्ध कार्यक्रम, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग आदि का भी अध्ययन किया जाता है। इस प्रकार जैसे-जैसे विकास सम्बन्धी कार्यक्रम बढ़ते जाते हैं, विकास प्रशासन का क्षेत्र भी व्यापक होता जाता है।

6.3 भारत में विकास प्रशासन

स्वतंत्रता के पश्चात् भारत में राष्ट्रीय आन्दोलन में निहित आर्थिक एवं सामाजिक उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु नेहरू की अगुवाई में प्रशासनिक एवं नियोजनतंत्र को स्थापित किया गया। योजना आयोग एवं राष्ट्रीय विकास परिषद जैसे निकाय अस्तित्व में आये। इनके उद्देश्यों को हम दो भागों में विभाजित कर सकते हैं-

- 1. आर्थिक उद्देश्य-** नियोजन के आर्थिक उद्देश्य हैं, आर्थिक समानता, अवसर की समानता, अधिकतम उत्पादन, पूर्ण रोजगार तथा अविकसित क्षेत्रों का विकास। नियोजन में राष्ट्रीय आय तथा अवसरों का समान वितरण सम्मिलित है। आय की समानता धनी वर्ग से अधिक कर द्वारा प्राप्त आय से निर्धन-वर्ग को सस्ती सेवाएँ- चिकित्सा, शिक्षा, समाजिक बीमा, सस्ते मकान आदि सुविधाएँ उपलब्ध कराने पर व्यय की जा सकती है। राष्ट्र के समस्त नागरिकों को जीविकोपार्जन के समान अवसर प्रदान करके असमानता को दूर किया जा सकता है। राष्ट्र के समस्त नागरिकों को जीविकोपार्जन के समान अवसर प्रदान करके असमानता को दूर किया जा सकता है।
- 2. सामाजिक उद्देश्य-** नियोजन के सामाजिक उद्देश्यों में वर्गरहित समाज की स्थापना करने का लक्ष्य सम्मिलित है। श्रमिक व उद्योगपति दोनों को राष्ट्रीय आय का उचित अंश प्राप्त होना चाहिए। पिछड़ी जातियों को शिक्षा में सुविधा देना, सरकारी सेवाओं में प्राथमिकता प्रदान करना तथा महिलाओं को विकास की धारा में न्यायसंगत स्थान दिलाना। देश के दूर-दराज क्षेत्रों में रहने वाले जनजातीय समूहों को राष्ट्र की मुख्यधारा से जोड़ना एवं उनके अधिकारों की रक्षा करना।

भारत में कई कारणों से नियोजन की आवश्यकता महसूस की गयी- 1. देश की निर्धनता, 2. बेरोजगारी की समस्या, 3. औद्योगीकरण की आवश्यकता, 4. सामाजिक तथा आर्थिक विषमताएँ, 5. देश का पिछड़ापन, 6. अधिक जनसंख्या और 7. कुपोषण।

सरकार ने योजनाओं के उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु विभिन्न स्तरों पर समाज के हर क्षेत्र से लोगों को प्रशासन से जोड़ने के लिए राजनीतिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को बढ़ावा दिया है। सहभागिता को सुनिश्चित करने हेतु गाँव के स्तर पर पंचायतों को वित्तीय अधिकार उपलब्ध कराये हैं। जनप्रतिनिधियों को विकास में प्रत्यक्ष रूप से जोड़ने के लिए उन्हें धनराशि दी है। विशेष योजनाएँ जैसे की जे0आर0वाई0 व मनरेगा आदि को शुरू किया है, जिससे कि गाँवों में लोगों को रोजगार उपलब्ध हो सके। ग्रामीण विकास के अन्तर्गत कृषि-क्षेत्र के तमाम प्रयोजनों को सरकार की तरफ से कम दाम पर खाद, बीज, बिजली, उपकरण इत्यादि उपलब्ध कराया जा रहा है। ग्रामीण परिवेश में रहने वाले लोगों को मुफ्त में शिक्षा के अवसर, पीने के पानी एवं स्वास्थ्य सेवाएँ उपलब्ध हैं। इन सभी से विकास के नए प्रतिमान स्थापित हो रहे हैं।

अभ्यास प्रश्न-

1. विकास प्रशासन लोगों की सहभागिता को महत्व नहीं देता है। सत्य/असत्य
2. परिवर्तन, विकास प्रशासन की महत्वपूर्ण कड़ी है। सत्य/असत्य
3. लक्ष्य को ध्यान में रखकर विकास प्रशासन आगे बढ़ता है। सत्य/असत्य
4. परिणाम, विकास प्रशासन के लिए महत्वपूर्ण होता है। सत्य/असत्य
5. विकास प्रशासन का क्षेत्र व्यापक है। सत्य/असत्य
6. विकास प्रशासन की प्राथमिकता लोग हैं, वस्तुवें नहीं। सत्य/असत्य

6.4 सारांश

विकास प्रशासन का अर्थ कुछ विद्वानों द्वारा प्रशासन के आधुनिकीकरण से लगाया जाता है। कुछ विद्वानों का मत है कि इसे आर्थिक विकास के लिए एक कुशल साधन के रूप में अधिक महत्व देते हैं। विकास प्रशासन सामान्य अर्थ में आर्थिक विकास की योजनाओं को बनाने तथा राष्ट्रीय आय को बढ़ाने के लिए साधनों को प्रवृत्त करने तथा बाँटने का कार्य करता है। तथ्यों की दृष्टि से विकास प्रशासन योजना, नीति, कार्यक्रम तथा परियोजनाओं से सम्बन्ध रखता है। विकास प्रशासन सरकार का कार्यात्मक पहलू है, जिसका तात्पर्य सरकार द्वारा जनकल्याण तथा जन-जीवन को व्यवस्थित करने के लिए किये गये प्रयासों से है। इसका जन्म विकासशील देशों की नयी-नयी प्रशासनिक योजनाओं तथा कार्यक्रमों को लागू करने के सन्दर्भ में हुआ है। सामान्य तौर से सम्बन्धित कार्य विकास प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं। वैसे यह भी कहा जाता है कि विकासशील देश में सब प्रशासन विकास प्रशासन ही है। विकास प्रशासन के क्षेत्र में वे समस्त गतिविधियाँ सम्मिलित हो जाती हैं जो सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक, औद्योगिक तथा प्रशासनिक विकास से सम्बन्धित हों एवं सरकार द्वारा संचालित की जाती हों।

6.5 शब्दावली

कुठाराघात- लाक्षणिक रूप से ऐसा आघात, जिससे किसी वस्तु या व्यक्ति की जड़ कट जाए।

सभ्यता- किसी जाति या देश की बाह्य तथा भौतिक उन्नतियों का सामूहिक रूप।

पंचवर्षीय योजना- हर पाँच वर्ष के लिए योजना बनाना।

6.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. सत्य, 2. सत्य 3. सत्य 4. सत्य 5. व्यापक 6. लोग

6.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. भट्टाचार्य, मोहित (1979): ब्यूरोक्रेसी एण्ड डेवलेपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन, उप्पल पब्लिशर्स, दिल्ली।
 2. बासु, रूमकी (1990): पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन: कान्सेप्ट एण्ड थ्योरी, स्टर्लिंग पब्लिशर्स, दिल्ली।
-

6.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. अवस्थी, ए0 एवं माहेश्वरी एस0 (1990): पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा।
 2. भालेराव, सी0एन0, (सम्पादक) (1984): एडमिनिस्ट्रेशन, पालिटिक्स एण्ड डेवलेपमेंट इन इण्डिया, लालवानी पब्लिशर्स, बाम्बे।
-

6.9 निबन्धात्मक प्रश्न

1. विकास प्रशासन से आप क्या समझते हैं? टिप्पणी कीजिए।
2. विकास प्रशासन से सम्बन्धित एफ0 डब्लू0 रिम्स के विचारों पर प्रकाश डालिए।
3. विकास प्रशासन की विशेषताओं पर संक्षिप्त लेख लिखिये।
4. विकास प्रशासन की अवधारणा अमेरिका में हुई, परन्तु इसकी मुख्य भूमिका विकासशील देशों में है, टिप्पणी कीजिए।

इकाई- 7 विकसित एवं विकासशील देशों में विकास प्रशासन

इकाई की संरचना

7.0 प्रस्तावना

7.1 उद्देश्य

7.2 विकसित और विकासशील देश- अर्थ एवं परिभाषा

7.3 विकसित और विकासशील देशों की विशेषताएं

7.3.1 विकासशील और विकसित देशों की राजनीतिक विशेषताएं

7.3.2 विकासशील और विकसित देशों की सामाजिक विशेषताएं

7.3.3 विकासशील और विकसित देशों की प्रशासनिक विशेषताएं

7.3.4 विकासशील देशों का आर्थिक आधार

7.4 सारांश

7.5 शब्दावली

7.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

7.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

7.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

7.9 निबन्धात्मक प्रश्न

7.0 प्रस्तावना

विकसित एवं विकासशील देशों में विकास प्रशासन की चुनौतियाँ काफी भिन्न हैं। जहाँ एक ओर विकसित राष्ट्रों में साक्षरता, गरीबी, कुपोषण एवं बेरोजगारी मुख्य समस्या नहीं है, फिर भी लोगों के जीवन स्तर को सुधारने एवं आगे बढ़ाने की चुनौती प्रशासन के समक्ष निरन्तर बनी रहती है। बेहतर साक्षरता के कारण प्रशासन को लोगों को समस्याओं के निराकरण के लिए अधिक परिश्रम नहीं करना पड़ता है, वहीं पर विकासशील देशों में निरक्षरता गरीबी एवं कुपोषण के कारण प्रशासन को लोगों के जीवन स्तर को सुधारने में अथक प्रयास करने होते हैं। आर्थिक असमानताओं के कारण स्थानीय आपसी विवाद प्रशासन के उद्देश्यों को आगे ले जाने में बाधा उत्पन्न करते हैं। इसलिए विकसित एवं विकासशील देशों की समस्याएँ एवं चुनौतियाँ एक-दूसरे से काफी भिन्न हैं।

7.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- विकसित एवं विकासशील देश क्या हैं, इसे जान पायेंगे।
- विकसित एवं विकासशील देशों में विकास प्रशासन की भूमिका के सम्बन्ध में जान पायेंगे।
- विकसित एवं विकासशील देशों के सामाजिक, राजनैतिक, आर्थिक एवं प्रशासनिक प्रतिमानों के सम्बन्ध में जान पायेंगे।

7.2 विकसित एवं विकासशील देश- अर्थ एवं परिभाषा

विकसित और विकासशील देशों की संक्षिप्त रूप से कोई परिभाषा देना कठिन है। साधारणतया विकासशील शब्द को 'पिछड़ा', 'अविकसित' अथवा 'निर्धन' का पर्यायवाची समझा जाता रहा है। ये शब्द कुछ समय पहले तक एक-दूसरे के स्थान पर इसी अर्थ में प्रयुक्त होते रहे हैं लेकिन इस विषय पर वर्तमान साहित्य में 'अविकसित' शब्द इस अर्थ में दूसरे 'विकासशील' 'निर्धन' अथवा 'पिछड़ा' शब्दों की तुलना में अधिक ठीक समझा गया है। विभिन्न विद्वानों ने विकासशील, विकसित तथा अविकसित देशों की विभिन्न प्रकार से परिभाषा देने का प्रयत्न किया है।

संयुक्त राष्ट्र विशेषज्ञों के अनुसार, "एक विकासशील देश वह है, जिसमें आम तौर पर उत्पादन का कार्य तुलनात्मक दृष्टि से कम प्रति व्यक्ति वास्तविक पूँजी की लागत से किया जाता है। इसके साथ ही अन्य देशों की तुलना में कम विकसित तकनीक का प्रयोग किया जाता है। इस परिभाषा से प्रति व्यक्ति कम आय तथा उत्पादन की पिछड़ी तकनीक पर जोर दिया गया है। इसका अभिप्राय ऐसे देशों से है जो संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, आस्ट्रिया, पश्चिमी यूरोप के देशों की वास्तविक प्रति व्यक्ति आय की दूर से कम प्रति व्यक्ति आय की दर वाले हैं। इस अर्थ में इन देशों के लिए निर्धन शब्द उचित होगा। यह परिभाषा ठीक अर्थों में 'विकासशील' देशों की धारणा को स्पष्ट नहीं करती।

इस प्रकार प्रो० नर्से ने 'विकासशील' देशों की परिभाषा दी है। उसके अनुसार 'विकासशील' देश वे हैं जो विकसित देश की तुलना में अपनी जनसंख्या और संसाधनों की तुलना में पूँजी की दृष्टि से कम साधन सम्पन्न हैं। यह परिभाषा सन्तोषजनक प्रतीत नहीं होती। इसके केवल पूँजी को आधार बनाया है और विकास को प्रभावित करने वाले अन्य कारकों को छोड़ दिया है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि पूँजी एक आवश्यक तत्व है परन्तु प्रगति का केवल मात्र एक आधार नहीं।

भारतीय विद्वानों ने भी विकासशील देशों की परिभाषा करने का प्रयास किया है। प्रथम पंचवर्षीय योजना के अनुसार, "एक विकासशील देश वह है जिसका सह-अस्तित्व कम अथवा अधिक मात्रा में एक ओर अप्रयुक्त अथवा कम प्रयुक्त की गयी जन-शक्ति तथा दूसरी ओर प्राकृतिक संसाधनों के अप्रयोग पर आधारित है।" इस स्थिति का कारण तकनीक के प्रयोग में स्थान अथवा कुछ विघ्नोत्पादक सामाजिक-आर्थिक कारण हो सकते हैं जो अर्थव्यवस्था में अधिक गतिशील शक्तियों को क्रियात्मक होने से रोकते हैं। भारतीय योजना आयोग द्वारा दी गयी यह परिभाषा अधिक व्यापक प्रतीत होती है, परन्तु समग्र दृष्टि से यह भी अपूर्ण है। इस परिभाषा में अप्रयुक्त संसाधनों पर बल दिया गया है। ये अप्रयुक्त संसाधन विकसित देशों में भी हो सकते हैं। इसी प्रकार कुछ विद्वानों के अनुसार विकासशील देश वे हैं जिनमें पूँजीगत वस्तुओं के स्टाक तथा वित्तीय आपूर्ति की तुलना में अकुशल श्रमिकों की अधिकता हो, अप्रयुक्त कार्यक्षम संसाधन, प्रति व्यक्ति दर से कम उत्पादकता, धीमी उत्पादन-कुशलता, जिनमें कृषि तथा आरम्भिक उद्योगों पर अधिक बल दिया जाता है। ऐसे देशों में गुप्त बेरोजगारी बहुत होती है और स्थायी काम-काज की कमी होती है। जेकब वाइनर ने हमें अधिक स्वीकार्य योग्य, अधिक विस्तृत और सार्थक परिभाषा दी है। उसके अनुसार, "एक विकासशील देश वह है जिसमें अधिक पूँजी, अधिक श्रम अथवा अधिक उपलब्ध प्राकृतिक संसाधनों के भावी प्रयोग की सम्भावना रहती है, ताकि ये देश की वर्तमान जनसंख्या का जीवन-स्तर ऊँचा बना सकें अथवा वर्तमान प्रति व्यक्ति उच्च आय दर को बढ़ी हुई जनसंख्या के लिए भी कायम रख सकें।" विकासशील देशों की दी गयी यह परिभाषा अधिक सटीक है। इसमें आर्थिक विकास

को निश्चित करने वाले दो महत्वपूर्ण कारकों पर बल दिया गया है। वे हैं- प्रति व्यक्ति की दर से आय तथा विकासशीलता की सामर्थ्य। इसमें विकासशील देशों की प्रकृति के सम्बन्ध में भी संक्षिप्त व्याख्या उपलब्ध है। विकासशील देशों की प्रकृति के सम्बन्ध में दी गयी परिभाषा संक्षिप्त व्याख्या करती है, क्योंकि 'विकास' एक ऐसी धारणा है जो बहुमुखी है। अतः विकसित तथा विकासशील देशों के सम्बन्ध में हमारा अध्ययन उस समय तक अपूर्ण रहेगा जब तक हम देश की केवल आर्थिक विशिष्टताओं पर बल देते हैं। अतः हमें देश के राजनैतिक, प्रशासनिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक पक्षों का भी अध्ययन करना होगा। परन्तु प्रमुख कठिनाई यह है कि एक विकासशील देश की रूपरेखा कैसे निश्चित की जाये। इससे भी अधिक कठिन काम विश्व में ऐसे देश को ढूँढ़ना है, जिसमें विकासशील देशों की सभी विशेषताएँ उपलब्ध हों। कुछ विद्वानों ने सभी विकासशील देशों का वर्गीकरण इस प्रकार किया है- उच्च आय वाले, मध्यम आय वाले तथा कम आय वाले देश।

इस वर्गीकरण से स्पष्ट होता है कि इन देशों में आर्थिक विकास की दृष्टि से बहुत अधिक विषमता है। साथ ही ये देश एक-दूसरे से अन्य दिशाओं में भी काफी भिन्न हैं। विकासशील देशों में विषमता के प्रमुख आधार ये हैं-

1. विकसित देशों की आय प्रति व्यक्ति काफी अधिक होती है, जबकि विकासशील देशों की काफी कम।
2. विकसित देशों में जनसंख्या की वृद्धि दर अल्प है, वहीं विकासशील देशों में यह अधिक है।
3. विकसित देशों में औद्योगिक एवं सेवा-क्षेत्र का अनुपात कृषि के तुलना में काफी अधिक होता है। विकासशील देशों में कृषि क्षेत्र का अनुपात काफी अधिक होता है।
4. औद्योगिक क्षेत्र में विकसित राष्ट्र उन्नत प्रौद्योगिकी का प्रयोग करते हैं, जबकि विकासशील देशों में परम्परागत तकनीकों का प्रयोग किया जाता है।
5. प्राथमिक उपचार की सुविधाएँ, स्कूल, शैक्षिक स्तर विकसित राष्ट्रों में काफी अधिक होता है तथा विकासशील देशों में तुलनात्मक रूप से काफी कम होता है।
6. विकसित राष्ट्रों में गरीबी एवं बेरोजगारी की समस्या कम है तथा विकासशील देशों में बेरोजगारी की दर काफी अधिक है।
7. विकासशील देशों में उत्खनन(खनन), पशुपालन एवं प्राथमिक क्षेत्रों से जुड़ी सेवाओं का बाहुल्य है, दूसरी ओर विकसित राष्ट्रों में उच्च मूल्य सर्वर्धित सेवाओं तथा उत्पादों की बहुतायत है।
8. प्रशासनिक इकाईयाँ विकासशील देशों में काफी संकुचित हैं, जबकि विकसित राष्ट्रों में ये काफी दक्ष हैं।
9. आधारभूत सेवाएँ जैसे- पानी, बिजली, सड़क विकसित राष्ट्रों में उच्च कोटी की हैं, जबकि विकासशील देशों में ये निम्न स्तर की हैं।

अभ्यास प्रश्न- 1

1. विकसित राष्ट्रों के विकास का आधार सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक आधुनिकीकरण है। सत्य/असत्य
2. विकासशील देशों में प्रशासन को लक्ष्योन्मुखी होना चाहिये। सत्य/असत्य
3. विकासशील देशों में जन्म की दर काफी अधिक रहती है। सत्य/असत्य

7.3 विकसित और विकासशील देशों की विशेषताएँ

विकसित और विकासशील देशों की विशेषताओं को निम्न शीर्षकों से समझने का प्रयास करते हैं।

7.3.1 विकासशील और विकसित देशों की राजनीतिक विशेषताएँ

1. **राजनीतिक स्थायित्व-** कई विकासशील देशों में प्रारम्भिक अथवा वास्तविक राजनीतिक अस्थिरता विद्यमान है। यह अस्थिरता हो सकता है कि, उन पद्धतियों का अवशिष्ट हो जो औपनिवेशिक शक्तियों के विरुद्ध चलाये गये देशगत आन्दोलनों के परिणामस्वरूप विकसित हुई हों। ऐसे देशों में अपूर्ण लक्ष्यों के कारण बहुत अधिक निराशा फैल जाती है। ऐसे देशों में चाहे कैसी भी राजनीतिक संस्थाएँ विद्यमान हों, उनमें सभी जन-समुदायों को उचित प्रतिनिधित्व नहीं मिलता। ऐसे देशों में विभिन्न जातीय, भाषाई अथवा धार्मिक वर्गों में भेदभाव की भावना जड़ें जमा चुकी हैं। ऐसी स्थितियों में विकासशील देश राजनैतिक दृष्टि से स्थायी नहीं रह सकते।

विकसित देशों के लिए राजनीतिक स्थिरता एक प्रमुख आवश्यकता है। किसी भी मूल्य पर ये देश की राजनीतिक स्थिरता को बनाये रखना चाहते हैं। इस लक्ष्य को ध्यान में रखकर ऐसे देशों ने कुछ ऐसी राजनैतिक संस्थाओं का विकास किया है जो न केवल विभिन्न जातियों को प्रतिनिधित्व देती है, बल्कि उन्होंने कुछ सशक्त प्रथाओं का भी विकास किया है। ऐसे देशों में भेदभाव की बहुत ही कम सम्भावना है।

2. **राजनीतिक प्रमुखों की विकास के लिए प्रतिबद्धता-** राजनीतिक प्रमुखों में वचनबद्धता का अभाव होता है। उनका ध्यान लोगों की इच्छाओं की पूर्ति की अपेक्षा स्वार्थ की पूर्ति की ओर अधिक रहता है। उनके जीवन का प्रमुख लक्ष्य हर स्थिति में शक्ति को हथियाना है। हरियाणा राज्य में हाल ही में घटित घटनाएँ तथा अन्य कई राज्यों की घटनाएँ इस बात का संकेत करती हैं कि बन्दूक की नोक पर लोग शक्ति हथियाना चाहते हैं। यदि विकासशील देशों में इस प्रकार की परिस्थिति रहती है, तब राजनीतिक नेताओं में विकास के लिए प्रतिबद्ध होना बहुत कम सम्भव है। ऐसे देशों की एक रोचक विशेषता यह है कि ऐसे असामाजिक तत्व जिन्हें समाज ने त्याग दिया है, अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिए राजनैतिक क्षेत्र में प्रवेश करने का प्रयत्न कर रहे हैं। स्मगलर, कातिल तथा उग्रवादी ऐसे लोग देश की बागडोर हथियाने का प्रयत्न कर रहे हैं। उदाहरण के लिए लीबिया, सूडान इत्यादि। विकसित देशों में स्थिति सर्वथा विपरीत है। राजनीतिक नेताओं में 'विकास' के सम्बन्ध में पर्याप्त मात्रा में सम्मिलित प्रतिबद्धता है। विकसित देशों में यह प्रतिबद्धता कुछ आदर्शों पर चलती है। साँझे लक्ष्य हैं- कृषि अथवा औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि, जीवन-स्तर, जन-स्वास्थ्य, शिक्षा, व्यक्तिगत पेंशन, स्त्रियों तथा निम्न जातियों की परम्परागत भूमिका में परिवर्तन, एक जाति के प्रति वफादारी का नव-निर्मित राष्ट्र के प्रति वफादारी के रूप में परिवर्तन के सम्बन्ध में नये संशोधित कार्यक्रमों को अपनाना।

3. **आधुनिकीकरण करने वाले तथा परम्परागत नेता-** विकासशील देशों में आधुनिकीकरण के पक्षपाती तथा परम्परागत नेताओं के मध्य बड़ा भारी भेद रहता है। आधुनिकीकरण के पक्षधरों का झुकाव नगरीकरण की ओर होता है। वे पश्चिमीकरण में अधिक विश्वास करते हैं। वे सुशिक्षित युवा होते हैं। वे राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन के लिए प्रतिबद्ध होते हैं। दूसरी ओर परम्परागत नेताओं का झुकाव ग्रामों की ओर अधिक होता है। वे स्थानीय रस्मों-रिवाजों तथा अपने ही धर्म में विश्वास रखने वाले होते हैं। साथ ही इस प्रकार के नेता परिवर्तन के विरुद्ध होते हैं। ऐसे परिवर्तन को वे मूल्यों पर कुठाराघात समझते हैं। नये नेता तकनीकी कौशल को प्राप्त करना चाहेंगे जो राष्ट्र के विकास के लिए बड़ा महत्वपूर्ण है। परन्तु पुराने विचारों वाले नेता ग्रामीण क्षेत्रों तथा गन्दी बस्तियों के प्रति गहरी वफादारी को बनाये रखने में अधिक विश्वास रखते हैं।

4. **राजनीतिक शक्ति की न्याय संगति-** विकासशील अथवा अपूर्ण विकसित देशों में राजनीतिक शक्ति विधि अनुसार नहीं होती। इन देशों में अवैध तरीकों से शक्ति प्राप्त की जाती है। विकासशील देशों में राजनीतिक व्यवस्था को छः भागों में बाँटा जाता है- परम्परागत निरंकुश शासन व्यवस्था; निरंकुश नेतृत्व व्यवस्था; बहुतन्त्रीय स्पर्द्धात्मक व्यवस्था; प्रभावी दल अर्द्ध-स्पर्द्धात्मक व्यवस्था और कम्युनिस्ट व्यवस्था। परम्परागत निरंकुश व्यवस्थाओं में राजनैतिक नेता चिर-स्थापित सामाजिक व्यवस्था से शक्ति प्राप्त करते हैं, जिनमें अधिकतर बल वंशानुगत राज्य-पद्धति अथवा कुलीनतन्त्रीय शासन-व्यवस्था पर दिया जाता है। इस व्यवस्था के कुछ उदाहरण यमन, सऊदी अरब, अफगानिस्तान, इथोपिया, लीबिया मोरक्को और ईरान हैं। ईरान जैसे कुछ देशों में बड़े परिवर्तन हो चुके हैं। लेकिन कुलीनतन्त्र शासन व्यवस्था में सैनिक अधिकारी और कभी-कभी उनके असैनिक मित्र भी शासक होते हैं। दक्षिणी कोरिया, थाईलैण्ड, बर्मा, इण्डोनेशिया और इराक इसके उदाहरण हैं।
- बहुतन्त्रीय स्पर्द्धात्मक व्यवस्था में फिलिपाइन, इजराइल, अर्जेण्टीना, ब्राजील तुर्की तथा नाइजीरिया जैसे राज्यों में पश्चिमी दल अर्द्ध-स्पर्द्धात्मक व्यवस्था में वास्तव में एक दल बहुत प्रभावी होता है। देश की राजनैतिक शक्ति पर उसका लगभग एकाधिकार होता है। ऐसे देशों में दूसरी पार्टियाँ वैध तो होती हैं, परन्तु उनके पास अधिकार नाम मात्र का होता है। इसके उदाहरण भारत और मोरक्को हैं।
5. **राजनीति कार्यक्रम की सीमा-** विकासशील देशों में राजनीतिक कार्यक्रमों की मात्रा और कार्य-क्षेत्र सीमित होता है, क्योंकि लोगों के अन्दर राजनैतिक जागरूकता का अभाव होता है। इस सम्बन्ध में जो भी संस्थाएँ होती हैं, वे क्रियाशील नहीं होती, क्योंकि इन देशों की शक्ति वैध नहीं होती। दूसरी ओर विकसित देशों में इस प्रकार की परिस्थिति नहीं होती। वास्तव में ऐसे समाज कल्याणकारी राज्य होते हैं। कल्याणकारी राज्यों का जन्म ऐसी समस्याओं का समाधान करना है जो औद्योगीकरण, नगरीकरण तथा बढ़ रही जनसंख्या के कारण उत्पन्न हुई हैं, जो विकास-क्रम का एक भाग हैं।
6. **राजनीति व्यवस्था में लोगों की रूचि और ग्रस्तता-** विकासशील देशों में राजनीतिक व्यवस्था में लोगों की रूचि तथा भागीदारी उत्साहजनक नहीं है। अनपढ़ता के कारण अधिकतर लोग राजनीतिक कार्यों के महत्व को नहीं समझते। लेकिन भारत जैसे देश में इस प्रकार की स्थिति नहीं है। लोग अपने देशों की राजनैतिक प्रक्रिया में रूचि नहीं रखते और ना ही उसमें भाग लेते हैं, लेकिन यह अवस्था नगण्य है। वास्तव में विकसित देशों में लोग राजनीतिक कार्यों में अधिक रूचि लेने के साथ राजनीतिक कार्यों में सक्रिय रूप से भाग भी लेते हैं।
7. **राजनीतिक निर्णय-** राजनीतिक नेताओं के सम्बन्ध में पहले की गयी चर्चा में हमने संकेत दिया है कि अविकासशील समाज में परम्परागत नेतृत्व अधिक सशक्त होता जाता है। लेकिन विकसित देशों में परम्परागत नेतृत्व प्रतिदिन दुर्बल होता जाता है। इन परिस्थितियों में जहाँ परम्परागत नेतृत्व निरन्तर शक्ति और प्रभाव को प्राप्त करता जाता है, तर्कसंगत तथा धर्म-निरपेक्षता के आधार पर निर्णय लेने सम्भव नहीं होते। न्याय और तर्कसंगति की सभी सीमाओं को लाँघ कर किसी एक अथवा दूसरे समुदाय को लाभ पहुँचाने की दृष्टि से राजनीतिक निर्णय लिये जाते हैं।
8. **राजनीतिक दल-** विकसित तथा विकासशील देशों की राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दलों ने बड़ा ही महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया है। परन्तु दुर्भाग्य की बात यह है कि विकासशील देशों में राजनैतिक दलों ने अपने उत्तर दायित्व का निर्वाह नहीं किया, ताकि देश को राजनैतिक स्थिरता प्राप्त हो जाये।

उदाहरणस्वरूप, भारत जैसे देश में हम सशक्त दल पद्धति का विकास नहीं कर सके, ताकि लोगों को बहुदलीय प्रणाली में स्पष्ट रूप से विकल्प मिल सके। भारत में भाषा, धर्म तथा जाति के आधार पर बहुत से दल विद्यमान हैं। यही नहीं, भारत में राजनीतिक दलों में अनुशासन का पूर्ण अभाव है।

7.3.2 विकासशील और विकसित देशों की सामाजिक विशेषताएँ

1. **भूमिकाओं का निर्धारण-** विकासशील देशों में भूमिकाओं का निर्धारण उपलब्धियों के आधार पर नहीं, आरोपण/कर (Tax) के आधार पर होता है। परन्तु विकसित देशों में यह स्थिति सर्वथा विपरीत है। दोनों विकासशील तथा विकसित अथवा अविकसित देशों में विभिन्न स्तर होते हैं। परन्तु स्पष्ट शब्दों में हम कह सकते हैं कि विकासशील अथवा अविकसित देशों में यह स्तर-भेद जन्म अथवा आरोपण के आधार पर होता है, जबकि विकसित देशों में यह आधार आरोपण की अपेक्षा उपलब्धियों के आधार पर निश्चित होता है। इसे अधिक स्पष्ट करने के लिए हम कह सकते हैं कि भारत जैसे देश में सामाजिक स्तरों में पारस्परिक गत्यात्मकता बहुत कम है। इसके विपरीत यूरोप में सामाजिक गत्यात्मकता बहुत है।
2. **जातीय संरचना-** विकासशील देश में जातीय संरचना बड़ी कठोर होती है। हमारे देश में उच्च जातीय हिन्दू, निम्न जातीय हिन्दू की लड़की से विवाह नहीं करते, अन्तर-जातीय विवाह की तो बात ही दूर रही। यह जानना बड़ा रोचक है कि हमारे देश में प्रशासनिक व्यवस्था भी जातीय स्तर-पद्धति के बहुत अनुकूल पड़ती है। हमारे प्रशासकीय ढाँचे में चार स्तरों के कर्मचारी हैं। यह सोचा ही नहीं जा सकता तथा यह असम्भव भी है कि श्रेणी चार के कर्मचारी को उन्नति प्रदान करके प्रथम श्रेणी का कर्मचारी बना दिया जाये। इस प्रकार प्रशासनिक श्रेणियाँ भी जातीय श्रेणियों के अनुरूप हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे विकसित देशों में इस प्रकार का स्त्रीकरण नहीं है और वहाँ गुणों के आधार पर एक श्रेणी से दूसरी श्रेणी में उन्नति सम्भावित है। इस प्रकार वहाँ उपलब्धियों पर अधिक बल दिया जाता है।
3. **सामाजिक संघर्ष-** विकसित देशों में सामाजिक संघर्ष की मात्रा अविकसित देशों की अपेक्षा बहुत कम होती है। अविकसित देशों में ये संघर्ष अन्तर-जातीय अथवा प्रादेशिकता के आधार पर झगड़ों का रूप धारण कर लेते हैं। उदाहरणस्वरूप, भारत जैसे देश में हम लगभग हर रोज जातीय दंगों के कारण भारत के किसी न किसी भाग में एक-दो हत्याओं के बारे में सुन लेते हैं और इनकी प्रतिक्रिया देश के दूसरे भागों में बहुत अधिक हो जाती है। इसका यह अर्थ नहीं कि विकसित देशों में ऐसी स्थिति होती ही नहीं। ऐसे देशों में भी मिथकों का प्रचार, जैसे- जातीय आधार पर उत्तमता, रंग-भेद, इत्यादि के कारण जातीय दंगे भड़के हैं, हडतालें हुई हैं, शान्ति, कानून और व्यवस्था को आघात पहुँचा है। झाड़-फूँक, हत्या और विनाश हुआ है। परन्तु इन देशों में इस प्रकार की स्थिति चिन्ताजनक नहीं होती। ऐसी घटनाएँ कभी-कभी घटती हैं। विकासशील देशों में यह स्थिति नियन्त्रण से बाहर जा रही है। उदाहरणस्वरूप भारत जैसे देश में नई दिल्ली में तथा देश के अन्य भागों में (श्रीमती इन्दिरा गाँधी की हत्या के पश्चात) सिक्खों की हत्या। अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के सदस्यों को जिन्दा ही जला देना, भारतीय इतिहास की कुछ भयंकर दुर्घटनाएँ हैं। इसी प्रकार की स्थिति पाकिस्तान, बांग्लादेश तथा अफ्रीका के कुछ देशों में भी विद्यमान है। इन्हीं सामाजिक झगड़ों के परिणामस्वरूप विकसित देश, विकासशील देशों को अपने नियन्त्रण में रख रहे हैं और उन्हें अपनी राजनैतिक पकड़ में बनाये रखना चाहते हैं। विकसित देशों के लिए यह लाभदायक है, परन्तु विकासशील देशों के लिए आत्महत्या के समान है।

7.3.3 विकासशील और विकसित देशों की प्रशासनिक विशेषताएँ

- 1. कार्य-विशेषज्ञता की मात्रा-** विकासशील देशों में प्रशासनिक व्यवस्था में कार्य-विशेषज्ञता की कम मात्रा एक महत्वपूर्ण विशेषता है। लेकिन दूसरी ओर संसार के सभी विकसित देशों ने अपने प्रशासकीय ढाँचे को नौकरशाही का अध्ययन करते समय मैक्स वेबर द्वारा दिये गये विचार के अनुसार कार्य-विशेषज्ञता के सिद्धान्त पर व्यवस्थित किया है। इसी प्रकार पर फ्रेड रिग्ज ने विकसित देशों में प्रशासनिक व्यवस्था के अन्दर विभेदीकरण अथवा अधिक मात्रा में श्रम-विभाजन पर बल दिया है। उसके अनुसार विकसित समाज उस बहुरंगीय प्रकाश की तरह है जो प्रिज्म में से विश्लेषित होकर आ रहा है। सफेद प्रकाश अथवा मिश्रित प्रकाश की प्राचीन समाज से तुलना की जा सकती है। इसके मध्य में प्रिज्मीय समाज है। वह विकासशील अथवा प्रिज्मीय समाज की तुलना उस स्थिति से करता है, जिसमें प्रकाश प्रिज्म के अन्दर बहुरंगीय प्रकाश में बदलता है। इस मॉडल के अनुसार विकसित समाज में कार्य के विभेदीकरण पर बल दिया जाता है। उदाहरणस्वरूप औरंगजेब जैसा राजा अपनी सरकार में कार्यपालक, विधायक तथा न्यायपालक भी था, क्योंकि वह कानून का निर्माता भी था, उन्हें लागू भी करता था और यह निश्चय करता था कि क्या इसे ठीक तरह से लागू भी किया गया है अथवा नहीं। लेकिन आधुनिक सरकार में उक्त कार्यों को करने वाले अलग-अलग अंग हैं। यह उदाहरण उस व्यवस्था को प्रकट करता है जिसे रिग्ज ने विश्लेषण द्वारा प्रकट किया है। यहाँ यह बताना रोचक है कि प्रारम्भिक ब्रिटिश प्रशासन काल में भारतीय प्रशासनिक सेवाएँ- वैधानिक, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य तथा औचित्य का निपटारा करने का काम करती थीं। वास्तव में भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के सदस्यों को भारतीय कौंसिल एक्ट के अधीन कौंसिलों द्वारा नामांकित किया जाता था। इस प्रकार वे वैधानिक कार्यों में भाग लेते थे। इसी के साथ-साथ प्रशासकीय अधिकारी थे और कार्यपालिका के सदस्य होते थे। वे ही न्यायपालिका का कार्य भी करते थे। अब, वास्तव में भारत में विधि-निर्माता, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका शक्तियाँ एक-दूसरे से अलग-अलग हैं। लेकिन कुछ राज्यों में जिला स्तर पर कार्यपालिका तथा अपराध सम्बन्धी न्याय देने का काम एक ही अधिकारी द्वारा किया जाता है। इस प्रक्रिया के अनुसार हम राजनैतिक व्यवस्था में विभेदीकरण की स्थिति को देखते हैं। उदाहरणस्वरूप विकासशील देशों में जिला मजिस्ट्रेट के स्तर पर विभेदीकरण का अभाव हमें अंग्रेजों से विरासत में मिला है। जिला मजिस्ट्रेट का कानून और व्यवस्था को बनाये रखने के लिए, राजस्व इकट्ठा करने के लिए योजना बनाने और विकास के लिए विभागों में तालमेल बनाये रखने तथा उन्हें नियन्त्रण में रखने के लिए उत्तर दायी है। इस प्रकार जिला मजिस्ट्रेट का कार्यालय अविभेदित संरचना का उदाहरण है।
- 2. प्रशासकीय कार्यों का विकास और विस्तार-** विकासशील देशों में प्रशासकीय कार्यों का भार कम होता है, क्योंकि ऐसे देशों में औद्योगीकरण तीव्र गति से नहीं होता। अधिकांश जनसंख्या ग्रामों में रहती है। बेशक विकासशील देशों में नगरीकरण हो रहा है, लेकिन यह नगण्य है। इसकी तुलना में विकसित देशों और प्रशासकीय क्षेत्र में बहुत अधिक विकास और विस्तार हो गया है। इसका कारण पर्याप्त सीमा तक औद्योगीकरण, नगरीकरण, लगभग प्रत्येक उन्नति के क्षेत्र में वैधानिक खोज तथा प्रत्येक क्षेत्र में नये उपकरणों की सहायता से कार्य सम्पादन करना इसके साधन हैं। इन देशों में प्रजा पर प्रशासन करने के बहुत आसान तरीके विकसित किये गये हैं। हर सम्भव प्रयत्न किया जा रहा है कि जटिलताओं और

प्रशासकीय प्रक्रिया में इसको कम किया जाये, परन्तु विकासशील देशों में ऐसी अवस्था का विकास नहीं हुआ।

3. **लोक प्रशासन का प्रतिमान-** विकासशील देशों में लोक प्रशासन का प्रतिमान अधिकतर पश्चिम की नकल है। अक्सर ये देश अपने पूर्व प्रशासकों की प्रशासन-पद्धति को अपनाते हैं। इन देशों में प्रशासन पद्धति देशी उपज नहीं होती, बल्कि यह अधिकतर विकसित देशों से ली जाती है। विकसित देशों में कुछ समय पश्चात अपने लिये ऐसे प्रशासकीय ढाँचे बना लिये हैं जो केवल उन्हीं देशों के अनुकूल हैं। परन्तु दुर्भाग्य से विकासशील देशों ने इन ढाँचों को बिना किसी प्रकार के सोच-विचार के अपनी प्रशासन-पद्धति के रूप में अपना लिया है। पश्चिम से अथवा अपने पूर्व प्रशासकों से लिये गये प्रशासकीय ढाँचों के बड़े हानिकर परिणाम निकले हैं।
4. **नौकरशाही का स्तर-** विकासशील देशों की नौकरशाही में कुशल जन-शक्ति की कमी होती है। यदि विकासशील देश अपने विकास कार्यक्रमों में तेजी लाना चाहते हैं, तो उन्हें कुशल जन-शक्ति की आवश्यकता पड़ेगी। वास्तव में समस्या नियुक्ति और योग्य जन-शक्ति की नहीं है, क्योंकि अधिक बेरोजगारी अथवा कम रोजगारी की स्थिति रहती है। निम्न स्तर के लोगों की उदाहरण स्वरूप सहायकों, टाइपिस्टों, चपरासियों की भर्ती विश्व स्तर पर ही आवश्यकता से अधिक है, कमी तो प्रशिक्षित प्रशासकों की है। भारत में भी शिक्षित नवयुवकों में भी अत्यधिक बेरोजगारी होने के बावजूद प्रशिक्षित प्रबन्धों की कमी है। आजकल प्रबन्धकीय कौशल का विकास किया गया है और हमें वित्तीय प्रबन्ध, कर्मचारी प्रबन्ध सामान-सूची प्रबन्ध इत्यादि के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता है। लेकिन विकसित देशों में इस प्रकार की अवस्था नहीं होती। इन देशों में प्रशासनिक व्यवस्था से नीति-निर्माण की प्रक्रिया, इसके सदस्यों तथा अन्य भागीदारों द्वारा व्यावसायिक कार्य समझा जाता है। इन देशों में नौकरशाही लोगों में व्यवसायीकरण को विशेषीकरण का ही चिन्ह माना जाता है।

7.3.4 विकासशील देशों का आर्थिक आधार

निर्धनता, संसार में विकासशील देशों की एक बड़ी प्रमुख विशेषता है। क्रान्ति से पूर्व की स्थिति की तुलना में, इनमें से अधिक देश अधिक निर्धन तथा कम विकसित हैं। वे तो औद्योगीकरण से पहले की स्थिति वाले पाश्चात्य देशों से भी अधिक निर्धन हैं। यह स्थिति अधिक जनसंख्या वाले देशों से दूसरे देशों की तुलना में अधिक दयनीय है।

1. **प्राथमिक उत्पाद-** विकासशील देशों की एक मूलभूत विशेषता यह भी है कि ये ऐसे देश हैं, जिनमें केवल प्राथमिक वस्तुओं का ही उत्पादन होता है। वास्तव में विकासशील देशों में उत्पादन का प्रारूप प्रमुखतया अनाज तथा कच्चे माल के उत्पादन के रूप में होता है। विकासशील देश प्रमुखतया कृषि प्रधान देश होता है। उदाहरणस्वरूप भारत में 70 प्रतिशत से अधिक लोग आजीविका के लिए प्रमुखतया कृषि पर निर्भर करते हैं।
2. **प्राकृतिक संसाधन-** विकासशील देशों में प्राकृतिक संसाधनों का अस्तित्व होता है, परन्तु तकनीकी ज्ञान के बिना उनका उपयोग पूर्णतया नहीं किया जाता। यह आम धारणा है कि विकासशील देश इस कारण निर्धन हैं कि उनके पास संसाधनों की कमी है।

3. **अर्थव्यवस्था की प्रकृति-** लगभग सभी विकासशील देशों में आर्थिक दोहरापन देखने को मिलता है। कहने का अभिप्राय यह है कि यह दो भागों में विभाजित है। वे हैं- 1. बाजार, 2. आधारभूत। लेकिन विकसित देशों में यह स्थिति या तो नगण्य है, अथवा इसका अभाव है।
4. **तकनीक का स्तर-** विकासशील देशों में तकनीक का स्तर बहुत नीचा है। इन दोनों में कृषि-क्षेत्र तथा उद्योग-क्षेत्र में जिन तकनीकों का पालन किया जा रहा है, वे पिछड़ी हुई हैं और पुरानी हैं। वह तकनीक जो पाश्चात्य देशों में पुरानी हो जाती है, वह विकासशील देशों द्वारा अपना ली जाती है। इसी प्रकार तकनीकी दोहरापन भी विकासशील देशों की एक प्रमुख विशेषता है।
5. **रोजगार के अवसर-** विकासशील देशों में रोजगार के अवसरों की कमी के कारण अधिक संख्या में लोग कृषि-कार्य में लग जाते हैं। परन्तु विकसित देशों में यह स्थिति नहीं है, लेकिन इसका अभिप्राय यह नहीं कि इन देशों में रोजगार सम्बन्धी कोई समस्याएँ ही नहीं हैं। वास्तविकता तो यह है कि उच्च तकनीकी क्रान्ति के कारण सरकारों के कार्यक्रमों की प्रक्रियाएँ अधिक सरल हो गयी हैं, परन्तु इसके साथ ही अनेक समस्याएँ जिनमें रोजगार की समस्या भी है, उत्पन्न हो गयी हैं। लेकिन इन देशों में स्थिति अधिक चिन्ताजनक नहीं है। किन्तु विकासशील देशों में यह बद-से-बदतर होती जा रही है।
6. **पूँजी की उपलब्धि-** बहुत से विकासशील देशों को प्रायः 'पूँजी की दृष्टि से निर्धन' अथवा 'अल्प बचत' अथवा 'अल्प निवेश' वाली अर्थ व्यवस्थाएँ कहा जाता है। इसकी तुलना में जापान जैसे देश में यह 45 प्रतिशत से ऊपर है और इसी प्रकार फिनलैण्ड में यह 35 प्रतिशत से ऊपर है। भारत में पूँजी-निर्माण 20 प्रतिशत तक पहुँच गया है। इतना होने पर भी इसका लोगों को कोई लाभ नहीं पहुँचा।
7. **सार्वजनिक क्षेत्र पर निर्भरता-** नेतृत्व के लिए सार्वजनिक क्षेत्र पर अधिक निर्भर रहना पड़ता है। अनेक विकासशील देशों ने ऐसे सामाजिक ढाँचे का विकास कर लिया है जो सामाजिक या मार्क्सवादी विचारधारा में विश्वास करता है। ऐसे देशों में सार्वजनिक क्षेत्र नेतृत्व प्रदान करता है। विकसित देशों में यह स्थिति नहीं है।

अभ्यास प्रश्न- 2

1. विकासशील देशों में प्रशासनिक व्यवस्था में कोई दोष नहीं है। सत्य/असत्य
2. विकसित राष्ट्रों में सार्वजनिक क्षेत्र का महत्व कम है। सत्य/असत्य
3. विकास प्रशासन विकासशील देशों में राजनीतिक स्थायित्व देता है। सत्य/असत्य
4. रिग्स का 'साला मॉडल' विकासशील देशों से सम्बन्धित है। सत्य/असत्य

7.4 सारांश

विकसित एवं विकासशील देशों की पारिस्थितिक भिन्नता प्रशासन के रूप, आचरण एवं उद्देश्यों को प्रभावित करते हैं। इस बात का समर्थन रिग्स ने अपने मॉडल में विस्तृत रूप से हमें बताया है। साधारणतया विकासशील, पिछड़ा, अविकसित अथवा निर्धन को इसका पर्यायवाची समझा जाता रहा है। कुछ विशेषज्ञों के अनुसार, एक विकासशील देश वह है जिसमें आमतौर पर उत्पादन का कार्य तुलनात्मक दृष्टि से कम प्रति व्यक्ति वास्तविक पूँजी की लागत से किया जाता है। इसके साथ ही विकसित राष्ट्रों की अपेक्षा कम विकसित तकनीक का प्रयोग होता है। भारतीय विद्वानों के अनुसार एक विकासशील देश वह है, जिसका सह-अस्तित्व कम अथवा अधिक मात्रा में एक ओर अप्रयुक्त अथवा कम प्रयुक्त की गयी जनशक्ति तथा दूसरी ओर प्राकृतिक संसाधनों के उपयोग पर आधारित

है। इस स्थिति का कारण तकनीक के प्रयोग में स्थान अथवा कुछ विघ्नोत्पादक सामाजिक-आर्थिक कारण हो सकते हैं। प्रायः कुछ राष्ट्रों का पिछड़ापन निम्न बिन्दुओं पर आधारित है- 1. निम्न तकनीक, 2. अधिक जनसंख्या, 3. जातीय एवं पुरातन भूमि व्यवस्था, 4. निम्न स्तर का मानवीय संसाधन, 5. राजनीतिक अस्थिरता, 6. सामाजिक पिछड़ापन।

विकाशशील देशों की ये सभी प्रकार की विषमताएँ उन देशों की विकास की पद्धति तथा विकास दर में भेद उत्पन्न करते हैं।

7.5 शब्दावली

औपनिवेशिक- उपनिवेश का, उपनिवेश में होने वाले अथवा उससे सम्बन्ध रखने वाला, उपनिवेश का निवासी, पुरातन- पुराना या प्राचीन, उत्खनन- खोदकर बाहर निकालना

7.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न -1 1. सत्य, 2. सत्य, 3. सत्य

अभ्यास प्रश्न -2 1. असत्य, 2. सत्य, 3. सत्य, 4. सत्य

7.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. सिंह, सविन्दर (1996): भारत में विकास प्रशासन, न्यू अकैडमिक पब्लिशिंग कम्पनी, जालन्धर।
2. भ्रामरी, सी0पी0 (1972): “एडमिनिस्ट्रेशन इन ए चेन्जिंग सोसायटी”, नेशनल पब्लिशिंग हाउस, दिल्ली।
3. हिल, जे0 माइकल (1972): “दी सोशियोलॉजी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन”, वीडनफील्ड एवं निकोलसन, लंदन।
4. भालेराव, सी0एन0 (सम्पादक) (1990): “एडमिनिस्ट्रेशन, पालिटिक्स एण्ड डेवलेपमेंट इन इन्डिया”, लालवानी पब्लिशर्स, बाम्बे।

7.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. बाबा, नूरजहाँ (1984): “पीपल्स पार्टीसिपेशन इन डेवलेपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया”, उप्पल पब्लिशर्स, दिल्ली।
2. भट्टाचार्या, मोहित (1987): “पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन”, वर्ल्ड प्रेस, दिल्ली।

7.9 निबन्धात्मक प्रश्न

1. विकसित एवं विकासशील राष्ट्रों के राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक प्रतिमानों के अन्तर को स्पष्ट कीजिए।
2. विकसित एवं विकासशील राष्ट्रों के सन्दर्भ में विकास प्रशासन की भूमिका पर लेख लिखिये।
3. “विकासशील देशों में विकास प्रशासन का प्रमुख लक्ष्य, विकास एवं आधुनिकीकरण है” टिप्पणी कीजिए।

इकाई- 8 तुलनात्मक लोक प्रशासन- अर्थ, क्षेत्र एवं अध्ययन के दृष्टिकोण

इकाई की संरचना

- 8.0 प्रस्तावना
- 8.1 उद्देश्य
- 8.2 तुलनात्मक लोक प्रशासन
 - 8.2.1 तुलनात्मक लोक प्रशासन: अर्थ एवं परिभाषा
 - 8.2.2 तुलनात्मक लोक प्रशासन का विकास
 - 8.2.3 तुलनात्मक लोक प्रशासन के उद्देश्य
 - 8.2.4 तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व
- 8.3 तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के उपागम/दृष्टिकोण
 - 8.3.1 संरचनात्मक कार्यात्मक उपागम
 - 8.3.2 पारिस्थितिकीय उपागम
 - 8.3.3 व्यवहारवादी उपागम
- 8.4 सारांश
- 8.5 शब्दावली
- 8.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 8.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 8.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 8.9 निबन्धात्मक प्रश्न

8.0 प्रस्तावना

तुलनात्मक लोक प्रशासन, लोक प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में एक नवीन अवधारणा है। लोक प्रशासन के अध्ययन और विकास के क्षेत्र में जो तुलनात्मक पद्धति प्रयोग में लायी जाती थी उसी से तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा उत्पन्न हुई है। द्वितीय विश्व युद्ध के समय तथा उसके बाद के वर्षों में विभिन्न सामाजिक विज्ञानों ने तुलनात्मक अध्ययन तथा तुलनात्मक विश्लेषण पर विशेष बल देना आरम्भ कर दिया था। इसी दौरान सामाजिक शास्त्रों को विज्ञान की श्रेणी में रखने के लिए अपनी वैज्ञानिकता को बढ़ा-चढ़ा कर सम्बन्धित विषयों के विद्वान प्रयत्न करने लगे थे। वे विज्ञान में प्रगतिवादी दृष्टिकोण एवं तर्क प्रणाली की पद्धति पर सरकारों, समाजों एवं राजनीतिक इकाइयों का तुलनात्मक विवेचन करने में जुट गये। इनका मानना था कि तुलनात्मक दृष्टिकोण से हम किसी भी सन्दर्भ के भिन्न-भिन्न लक्ष्यों में वांछित परिवर्तन ला सकेंगे।

8.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- तुलनात्मक लोक प्रशासन का अर्थ एवं उद्देश्यों को समझ पायेंगे।
- तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास एवं महत्व को समझ सकेंगे।

- तुलनात्मक लोक प्रशासन के विभिन्न उपागमों को जान सकेंगे।

8.2 तुलनात्मक लोक प्रशासन अर्थ एवं परिभाषा

एडविन स्टीन, हर्बर्ट साइमन तथा ड्वाइट वाल्डो जैसे विद्वानों ने भी लोक प्रशासन को अधिक वैज्ञानिक बनाने के लिए वैज्ञानिक साहित्यों की व्याख्या पर बल देना प्रारम्भ किया था। लेकिन रॉबर्ट डॉहल ने कहा कि “जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं होता तब तक विज्ञान होने का इसका दावा खोखला है।” किसी भी अन्य वैज्ञानिक अनुशासन की तरह लोक प्रशासन में भी तुलनात्मक विश्लेषण की विधि का सुनिश्चित महत्व है। अतः इस बात को ध्यान में रखकर लोक प्रशासन के विद्वानों ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन-साहित्य तथा प्रशासकों के तुलनात्मक विश्लेषण पर बल देना प्रारम्भ किया। तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास के प्रारम्भिक चरणों में ड्वाइट वाल्डो, फ़ैरेल हैडी, स्टोक्स इत्यादि विद्वानों ने अहम भूमिका निभायी। बाद में तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा को अधिक समृद्ध बनाने में फ्रेड रिग्स, रिचर्ड गेबल, फ्रेडरिक क्लीवलैण्ड, एलफ्रेड डायमण्ड, फ़ैरेल हैडी, फ्रेंक शेरवुड तथा जॉन मॉन्टगुमरी इत्यादि विद्वानों ने इसे अत्यधिक समृद्ध बनाया। ये उपर्युक्त विद्वान ‘अमेरिकन सोसाइटी फॉर पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन’ द्वारा 1963 में गठित तुलनात्मक प्रशासनिक समूह से सक्रिय रूप से जुड़े हुए थे। 1970 के अन्त तक फ्रेड रिग्स इसके अध्यक्ष रहे। इसके बाद रिचर्ड गेबल को इसका अध्यक्ष बनाया गया। तुलनात्मक प्रशासनिक समूह की तुलना का केन्द्र विकासशील राष्ट्रों की समस्या थी। विकासशील राष्ट्रों की प्रशासनिक समस्याओं का तुलनात्मक अध्ययन उनके सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक तथा आर्थिक पर्यावरण में देखा जाता था। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के विकास के लिए इस समूह ने अनेक अन्तर्राष्ट्रीय गोष्ठियाँ, सम्मेलन तथा सेमिनारों का आयोजन करवाया।

आर० के० अरोड़ा ने अपनी पुस्तक में लोक प्रशासन के क्षितिज को विस्तृत किया है। विभिन्न प्रशासनिक व्यवस्थाओं का उनके पर्यावरण की स्थिति में अध्ययन करके इसने लोक प्रशासन के विषय-क्षेत्र को अधिक व्यवस्थित बनाया है और अपने सदस्यों में विकास प्रशासन की समस्या में रूचि को प्रोत्साहित किया है।”

टी० एन० चतुर्वेदी के अनुसार, “तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत विभिन्न संस्कृतियों में कार्यरत विभिन्न सार्वजनिक एवं प्रशासनिक संस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है।”

निमरोड राफाली के अनुसार, “तुलनात्मक लोक प्रशासन, तुलनात्मक आधार पर लोक प्रशासन का अध्ययन है।”

तुलनात्मक प्रशासन समूह ने तुलनात्मक लोक प्रशासन को पारिभाषित करते हुए कहा है कि “विभिन्न संस्कृतियों तथा राष्ट्रीय विन्यासों में प्रयुक्त हुए लोक प्रशासन के सिद्धान्त और वह तथ्यात्मक सामग्री जिसके द्वारा इनका विस्तार और परीक्षण किया जा सकता है, तुलनात्मक लोक प्रशासन के अंग हैं।”

ए० आर० त्यागी के अनुसार, “तुलनात्मक लोक प्रशासन एक ऐसा अनुशासन है, जो लोक प्रशासन के सम्पूर्ण सत्य को जानने के लिए समय, स्थान और संस्कृतिक विभिन्नता की परवाह किये बिना तुलनात्मक अध्ययन में व्यावहारिक यन्त्रों का प्रयोग करता है।”

रूमकी बासु के अनुसार, “तुलनात्मक लोक प्रशासन के द्वारा हमें विभिन्न देशों में अपनाये जाने वाले उन प्रशासनिक व्यवहारों की जानकारी मिलती है जिन्हें अपने राष्ट्र की प्रणाली में अपनाया जा सकता है।”

“वस्तुतः तुलनात्मक लोक प्रशासन विभिन्न प्रशासनिक व्यवस्थाओं का एक ऐसा तुलनात्मक अध्ययन है, जिसके निष्कर्षों के आधार पर लोक प्रशासन को अधिकाधिक वैज्ञानिक बनाने का प्रयास किया जाता है।”

तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रेरणा के कारकों की चर्चा करते हुए डॉ० एम० पी० शर्मा एवं बी० एल० सडाना ने कहा है कि द्वितीय विश्व युद्ध के समय पश्चिमी और विशेषकर अमेरिकी विद्वानों का बहुत से विकासशील राष्ट्रों के लोक प्रशासन के साथ सम्पर्क स्थापित हुआ, जिसमें उन्होंने कुछ नयी विशेषताएँ देखी और उनमें उनकी रूचि पैदा हुयी। दूसरी तरफ वैज्ञानिक तथा तकनीकी क्षेत्रों में होने वाली नयी घटनाओं का प्रशासनों के ढाँचे के स्वरूप पर प्रभाव पड़ा जिससे तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में रूचि को प्रोत्साहन मिला। एक अन्य कारण यह रहा है कि विश्व के रंगमंच पर भारी संख्या में नये देश उभर कर सामने आये तथा वे तीव्र आर्थिक विकास में लग गये। इन राष्ट्रों के विकास में लोक प्रशासन ने महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। अतः वैज्ञानिक जाँच के लिए तथा तुलना के लिए नये अवसर प्राप्त हुए। परम्परागत लोक प्रशासन की अवधारणाएँ पुरातन हो चुकी थीं। अतः तुलनात्मक लोक प्रशासन के रूप में लोक प्रशासन का नया आयाम विकसित हुआ।

8.2.1 तुलनात्मक लोक प्रशासन का विकास

द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान और उसके बाद के काल को पुराने और नये लोक प्रशासन के मध्य एक विभाजक रेखा माना जाता है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद विश्व के विकासशील देशों को ज्यों-ज्यों नयी चुनौतियों का सामना करना पड़ा, त्यों-त्यों लगभग इसी रफ्तार में लोक प्रशासन का साहित्य समृद्ध और सबल होने लगा। इस काल में उठने वाली समस्याओं के समाधान में लोक प्रशासन अत्यधिक संघर्षशील बन गया। तत्पश्चात उसके स्वरूप और प्रकृति में अनेक बदलाव आये। इस दौरान अमेरिकी विद्वानों ने अनेक तुलनात्मक अध्ययन किये तथा धीरे-धीरे उनकी तुलना का केन्द्र सिर्फ यूरोपीय देश ही न होकर विश्व की प्रशासकीय व्यवस्थाएँ बनने लगीं। जिन प्रमुख कारणों ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के विकास में अपना योगदान दिया, वे निम्नलिखित हैं-

1. द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान अमेरिका, ब्रिटेन तथा यूरोप के अन्य विकसित देशों के प्रशासकों और विद्वानों का विकासशील देशों सहित अन्य देशों के लोक प्रशासन के सिद्धान्त तथा व्यावहार से परिचय हुआ। उन्हें विदेशी प्रशासनिक व्यवस्थाओं में अनेक नवीनताएँ और विशेषताएँ नजर आयीं। इन विशेषताओं और मौलिकताओं को भली प्रकार जानने के उद्देश्य से उनमें तुलनात्मक दृष्टिकोण के प्रति जागृत होने लगीं।
2. द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान लोक प्रशासन तथा इसके अध्ययन को जिन नयी-नयी जटिल चुनौतियों का सामना करना पड़ा उसके लिए परम्परागत लोक प्रशासन का दृष्टिकोण अपर्याप्त और कमजोर लगने लगा ड्वाइट वाल्डो ने भी कहा है कि “परम्परागत लोक प्रशासन का विद्यार्थी केवल एक देश के प्रशासन की जानकारी प्राप्त कर सकता था, किन्तु दूसरे देश से उसकी समानता या अन्तर देखने में असमर्थ थी।” परम्परागत लोक प्रशासन की इन कमियों से लोक प्रशासन के आधुनिक विद्वान समझौता करने तैयार नहीं थे। फलतः तुलनात्मक लोक प्रशासन का अध्ययन अस्तित्व में आया।
3. द्वितीय विश्व युद्ध की महत्वपूर्ण उपलब्धि यह थी कि इस दौरान अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और समन्वय की भावना का प्रबल विकास हुआ। विभिन्न राष्ट्र अपने विकास के लिए दूसरे राष्ट्रों पर अपनी निर्भरता बढ़ाने लगे। यह निर्भरता सिर्फ आर्थिक, औद्योगिक और तकनीकी क्षेत्रों तक ही सीमित नहीं रही, बल्कि प्रशासकीय क्षेत्र में भी एक देश दूसरे देश के प्रशासकीय सिद्धान्तों और सफलताओं का प्रयोग अपने देश में करने को इच्छुक हो उठे। फलतः अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और समन्वय के फलस्वरूप उत्पन्न हुई इस “इच्छा” ने तुलनात्मक लोक प्रशासन को विकसित किया। टी० एन० चतुर्वेदी ने भी इस बात को

स्वीकार किया कि “तुलनात्मक अध्ययन के विकास में विभिन्न राष्ट्रों एवं क्षेत्रों के बीच बढ़ रही पारस्परिक निर्भरता ने महत्वपूर्ण योगदान दिया।”

4. द्वितीय विश्व युद्ध के बाद विभिन्न सामाजिक शास्त्रों ने अपने विषय का अधिकाधिक वैज्ञानिक होने का दावा प्रस्तुत किया। लोक प्रशासन उन शास्त्रों से अधिक वैज्ञानिक होते हुए भी तुलनात्मक अध्ययन के अभाव में वैज्ञानिक होने का खोखला दावा नहीं पेश कर सका। 1947 में रॉबर्ट ए० डॉहल ने भी अपने एक निबन्ध में कहा है कि “जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं होगा तब तक वह विज्ञान नहीं माना जा सकता है।” अतः लोक प्रशासन को वैज्ञानिकों की कसौटी पर खरा उतारने के लिए लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन को प्रयाप्त महत्व दिया जाने लगा।
5. प्रारम्भिक काल में लोक प्रशासन में विषय-वस्तु तथा व्यवस्थित स्पष्टीकरण का अभाव था। किसी भी विषय के लिए उसकी विषय-वस्तु का व्यवस्थित ढंग से स्पष्ट न होना हानिकारक माना जाता है। एडवर्ड शिल्स की यह मान्यता है कि “विभिन्न समाजों की व्यवस्थित तुलना करके उनकी समरूपता एवं विलक्षणताओं को इंगित और स्पष्ट किया जा सकता है।” अतः लोक प्रशासन की विषय-विषय वस्तु के व्यवस्थित स्पष्टीकरण हेतु भी तुलनात्मक दृष्टिकोण का विकास उपयोगी था।
6. द्वितीय विश्व युद्ध के बाद अन्तर्राष्ट्रीय रंगमंच पर एक महत्वपूर्ण परिवर्तन यह हुआ कि सम्पूर्ण विश्व लगभग दो गुटों में विभक्त हो गया। दोनों गुटों द्वारा नवोदित विकासशील देशों को अपने-अपने पक्ष में करने की होड़ लग गयी। इस हेतु अमेरिका, सोवियत संघ तथा अन्य राष्ट्रों ने सहायता का सहारा लिया। नवोदित राष्ट्रों के ये देश आर्थिक, औद्योगिक, तकनीकी तथा संचार के क्षेत्रों में सहायता देने लगे। इस सहायता को तभी सार्थक बनाया जा सकता था, जब इन सहायताओं के कार्यान्वयन की विधि सहायता प्राप्त करने वाले देशों को ज्ञात हो। अतः वहाँ के प्रशासन के कार्मिकों को विकसित देशों में प्रशिक्षण दिया जाने लगा तथा विकसित देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं को उन देशों में लागू किया जाने लगा जहाँ पहले इसकी तकनीकी सहायता को लागू करने के लिए उपयुक्त वातावरण नहीं था। अतः दो गुटों के शीतयुद्ध में जिस सहायता के राजनीति ने जन्म लिया था, उसे प्रभावशाली और सार्थक बनाने के लिए लोक प्रशासन के दृष्टिकोण की आवश्यकता महसूस की गयी।
7. प्रारम्भिक काल में ही लोक प्रशासन का तुलनात्मक दृष्टिकोण विद्वानों को इतना अधिक महत्वपूर्ण लगने लगा कि इसके भविष्य से वे काफी आशान्वित होने लगे। अतः उनकी यह आकांक्षा प्रबल होनी लगी कि तुलनात्मक लोक प्रशासन को एक स्वतन्त्र अनुशासन के रूप में विकसित किया जाय।
8. प्रशासन और समाज के घनिष्ठ सम्बन्ध ने भी तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास में अहम भूमिका निभायी, क्योंकि प्रत्येक देश की सामाजिक संरचना वहाँ के प्रशासनिक ढाँचे को प्रभावित करती है। इस सामाजिक संरचना और प्रशासकीय संरचना के सम्बन्धों को पहचानना लोक प्रशासन के विद्वानों के लिए आवश्यक बन गया। यदि किसी एक देश की प्रशासकीय संरचना और प्रक्रिया को दूसरे देश में लागू करना है तो दूसरे देश में उसे अपनाने से पूर्व वहाँ की सामाजिक और राजनीतिक संरचना को जानना आवश्यक हो जाता है। अतः इस आवश्यकता की पूर्ति के लिए तुलनात्मक लोक प्रशासन का दृष्टिकोण अनिवार्य बन गया।

8.2.2 तुलनात्मक लोक प्रशासन के उद्देश्य

तुलनात्मक लोक प्रशासन आनुभविक एवं वैज्ञानिक स्तर पर प्रशासनिक व्यवस्थाओं का विश्लेषण करके हमारे आनुभविक व सैद्धान्तिक ज्ञान को एकत्रित, व्यवस्थित व विस्तृत करता है। अतः यह जानना आवश्यक है कि तुलनात्मक लोक प्रशासन के कौन-कौन से प्रमुख उद्देश्य हो सकते हैं। इसके प्रमुख उद्देश्य निम्नलिखित हैं-

1. विशिष्ट प्रशासनिक समस्याओं, प्रणालियों आदि का अध्ययन करके सामान्य नियमों और सिद्धान्तों की स्थापना करना।
 2. विभिन्न संस्कृतियों, राष्ट्रों एवं व्यवस्थाओं का पारगामी विश्लेषण और व्याख्या करना और इस तरह आधुनिक लोक प्रशासन के क्षेत्र में विस्तार करना।
 3. विभिन्न प्रशासनिक रूपों और प्रणालियों की तुलनात्मक परिस्थिति को पहचान कर उनकी सफलताओं एवं असफलताओं के कारणों का पता लगाना।
 4. तुलनात्मक अध्ययनों के सन्दर्भ में त्रुटियों को प्रकाश में लाकर प्रशासनिक सुधार की आवश्यकता और अनिवार्यता बतलाना।
 5. विकास और प्रशासन को अपने अनुभवों का लाभ देकर उनको गति प्रदान करना।
- उपर्युक्त उद्देश्य के अतिरिक्त-

- तुलनात्मक लोक प्रशासन का उद्देश्य सरकारों को नीति-निर्धारण में योगदान देना भी है।
- तुलनात्मक लोक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य विश्व की प्रशासनिक व्यवस्थाओं के बारे में ज्ञानवर्द्धन करना भी रहा है।
- लोक प्रशासन के अध्ययन के क्षितिज को व्यापक, व्यावहारिक और वैज्ञानिक बनाना तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रथम उद्देश्य रहा है।
- विकासशील देशों में प्रबन्धकीय विज्ञान तथा प्रशासकीय विज्ञान के क्षेत्र में नयी-नयी प्रविधियों के प्रयोग को बढ़ावा देना भी तुलनात्मक लोक प्रशासन का एक लक्ष्य रहा है।

अतः यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन को समृद्ध, व्यापक तथा वैज्ञानिक बनाने के उद्देश्य को तुलनात्मक लोक प्रशासन अपना कर्तव्य मानता है।

8.2.3 तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के महत्व को आज विश्व के प्रायः सभी देशों में स्वीकार कर लिया गया है। लोक प्रशासन को अधिकाधिक वैज्ञानिक तथा उद्देश्यपूर्ण बनाने के लिए तुलनात्मक लोक प्रशासन प्रभावशाली रूप से प्रयत्नशील रहा है। संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन तथा जापान के विश्वविद्यालयों और महाविद्यालयों में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन को पाठ्यक्रम में शामिल कर लिया गया है। सर्वप्रथम 1948 में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन को स्वतन्त्र रूप से कैलीफोर्निया विश्वविद्यालय में प्रारम्भ किया गया था। इसका श्रेय वहाँ के प्राध्यापक प्रो० ड्वाइट वाल्कओ को था। विश्व के अन्य विकासशील देशों में भी तुलनात्मक लोक प्रशासन के प्रशासन के महत्व को ध्यान में रखते हुए इसे पाठ्यक्रम में शामिल किया जा रहा है। भारत के अनेक विश्वविद्यालयों में स्नातकोत्तर स्तर पर लोक प्रशासन विषय के एक अनिवार्य प्रश्न-पत्र के रूप में तुलनात्मक लोक प्रशासन की पढ़ाई की जाती है।

आज का आधुनिक राज्य प्रशासकीय राज्य बन गया है, जहाँ मानव-जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में प्रशासन का प्रवेश इस हद तक बढ़ चुका है कि प्रशासन के असफल होते ही हमारी सभ्यता असफल हो जायेगी। विश्व के अधिकांश राष्ट्र अपने को अधिकाधिक प्रजातान्त्रिक होने का दावा प्रस्तुत करते हैं। अर्थात् राष्ट्रों में इस बात की होड़ लग गयी है कि कौन राष्ट्र किससे अधिक जन-इच्छाओं का ख्याल रखता है? ऐसी स्थिति में जनकल्याणकारी योजनाएं तथा विकास की योजनाएं प्रचुर मात्रा में लागू की जाती हैं। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत विभिन्न देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं तथा उपलब्धियों की तुलना की जाती है, विश्लेषण किया जाता है तथा यह जानने का प्रयास किया जाता है कि किसी खास देश में किसी खास प्रकार की विकास योजना किस ढंग से लागू की गयी तथा लोग उससे कितना लाभान्वित हुए। तुलनात्मक लोक प्रशासन के तहत अब यह बात ज्यादा आसान हो गयी है कि किसी विकासशील अथवा विकसित देश की प्रशासनिक प्रणाली का अध्ययन करके उसकी विशेषताओं को जाना जाए। अगर वे प्रशासनिक विशेषताएं अपने देश के विकास के लिए उपयोगी हैं तो उन्हें देश को शासन-प्रणाली में लागू किया जा सकता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन की आवश्यकता कई कारणों से महसूस की गयी जैसे- प्रशासनिक चिंतकों की विविध विचारधारा थी तो उसी प्रकार विधिक, वैज्ञानिक, यांत्रिक प्रशासनिक, मानवीय सामाजिक एवं मानोवैज्ञानिक विचारधाराओं की शुरुआत हुई। अतः प्रशासनिक सिद्धान्तों को सम्पूर्ण में समझने के लिए इन विचारों एवं विचारधाराओं की तुलनात्मक अध्ययन की आवश्यकता हुई। ज्यादातर प्रशासनिक चिंतकों की पृष्ठभूमि पश्चात्य देशों की है तथा उनकी विचारधारा पूर्वी देशों में समान रूप से लागू नहीं होती है। इसलिए तुलनात्मक अध्ययन की आवश्यकता हुई, ताकि पूर्वी देशों का तुलनात्मक सिद्धान्त तैयार किया जा सके।

द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात विशेष रूप से परमाणु बम की विभीषका के कारण मानवीय दृष्टिकोण प्रबल हुआ, तदनुसार बहुत सारे देशों को औपनिवेशिक शासन से आजादी मिली और इन देशों में नवीन प्रशासन की आवश्यकता थी, जिसने तुलनात्मक अध्ययन को प्रेरित किया है।

लोक प्रशासन के क्षेत्र में तुलनात्मक अध्ययन एक नये युग का सूत्रपात है। विलियम जे० सिफिन ने अपनी पुस्तक में कहा है कि “यदि विज्ञान मूलतः प्रविधि की बात है तो तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रमुख मूल्य यह है कि इसने वैज्ञानिक दृष्टिकोण प्रदान किया है।” वस्तुतः तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व इस बात से ज्यादा बढ़ गया है कि तुलना के द्वारा प्राप्त निष्कर्षों ने इसे अन्य सामाजशास्त्रों की अपेक्षा कहीं ज्यादा वैज्ञानिक बना दिया है। विज्ञान की भाँति अब इसके सिद्धान्त विकसित हो गये हैं। इसमें तुलना की जाती है, विश्लेषण किया जाता है तथा निष्कर्ष निकाले जाते हैं। टेलर के वैज्ञानिक प्रबन्ध की अवधारणा ने इसे और अधिक मजबूत बनाया है।

विभिन्न देशों की सामाजिक भौगोलिक और आर्थिक स्थितियों में अन्तर होने से उनकी प्रशासकीय व्यवस्था अथवा पद्धति में भी अन्तर होता है। प्रशासकीय सच्चाई का पता लगाने के लिए किसी देश के अन्दरूनी कारकों का पता लगाना तथा उनका तुलनात्मक अध्ययन समझना आवश्यक होता है। इन तुलनाओं के माध्यम से विभिन्न संस्कृतियों एवं भिन्न-भिन्न पर्यावरणों के बारे में जानकारी प्राप्त की जाती है तथा यह जानने का भी प्रयास किया जाता है कि किसी खास प्रकार के कारकों का किसी प्रशासनिक व्यवस्था के किस अंग पर कैसा प्रभाव पड़ता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन विकासात्मक प्रशासन के लिए भी महत्वपूर्ण है, क्योंकि द्वितीय विश्व युद्ध के बाद ही लगभग दोनों का उदय हुआ है। विकासात्मक प्रशासन को अनेक नयी-नयी विकास योजनाओं के सन्दर्भ में नयी-नयी चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। इसके लिए प्रशासनिक विकास और सुधार आवश्यक हो जाते हैं। तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्वान विभिन्न राष्ट्रों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का सैद्धान्तिक व व्यावहारिक

विवेचन करके यह बताने का प्रयास करते हैं कि विकासात्मक प्रशासन के लिए किस प्रशासकीय तकनीक को लागू किया जाय तथा कार्यकुशलता को बढ़ाने के लिए प्रशासकीय संरचना में कौन सा परिवर्तन किया जाय? तुलना के द्वारा प्राप्त इन निष्कर्षों द्वारा विकास प्रशासन का मार्ग-दर्शन होता है।

लोक प्रशासन के विद्वानों का विशेष उत्तर दायित्व उनको आवश्यक बना देता है कि वे प्रशासनिक व्यवस्थाओं का वैज्ञानिक विश्लेषण कर प्रशासकीय व्यवहार के सम्बन्ध में सामान्य सिद्धान्त प्रस्तुत करें, परन्तु ये विद्वान यह उत्तर दायित्व तभी निभा सकते हैं, जबकि वे प्रशासनिक संस्थाओं, व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं में जो विविधता व विभिन्नता है। इसका तुलनात्मक विश्लेषण करके न केवल स्वयं समझने का प्रयत्न करें वरन् सम्बन्धित देश के प्रशासकों के समझने योग्य सुझावों को प्रस्तुत करें। इसलिए प्रशासनिक व्यवस्थाओं के अध्ययन में अब तुलना मुख्य बिन्दु बन गया है। लोक प्रशासन की बढ़ती हुई तुलनात्मक प्रवृत्ति ने इस विषय को अत्यधिक व्यापक और उपयोगी बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है।

टी0 एन0 चतुर्वेदी के तुलनात्मक लोक प्रशासन की अध्ययन-प्रणाली की अग्रलिखित लाभ बताये हैं-

1. तुलनात्मक अध्ययन प्रणाली के कारण सामाजिक अनुसंधान का क्षेत्र व्यापक हुआ है। पहले यह संकीर्ण सांस्कृतिक बन्धनों से मर्यादित था।
2. तुलनात्मक अध्ययन की क्रान्ति ने 'सिद्धान्त रचना' में अधिक वैज्ञानिकता ला दी है।
3. तुलनात्मक अध्ययन प्रणाली, दृष्टि को व्यापक बना देती है जिसके कारण दुनिया को आत्म-केन्द्रित या आत्म-संस्कृति को केन्द्रित देखने की संकीर्णता नहीं रह पाती।
4. तुलनात्मक लोक प्रशासन से सामाजिक विश्लेषण का क्षेत्र बढ़ाने की प्रक्रिया को प्रोत्साहन मिलता है।

लोक प्रशासन और प्रशासकीय व्यवस्थाओं के अध्ययन के लिए इसमें तुलनात्मक दृष्टिकोण का सहारा लिया जाता है। लेकिन अब प्रश्न यह उठता है कि तुलनात्मक लोक प्रशासन का अध्ययन कैसे और किन-किन क्षेत्रों में किया जा सकता है? जब तक किसी भी अनुशासन का अध्ययन-क्षेत्र और विषय-वस्तु स्पष्ट न हो तो वह स्वतन्त्र अनुशासन का रूप नहीं ले पाता है। वैसे मोटे तौर पर तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन का क्षेत्र विश्व के समस्त देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाएं मानी गयी हैं। प्रशासन का यह दृष्टिकोण इस बात की ओर इंगित करता है कि किसी भी देश की प्रशासनिक व्यवस्था का अध्ययन एवं तुलना किसी भी दूसरे देश की प्रशासकीय व्यवस्था के साथ की जा सकती है। लेकिन वस्तुतः इसे तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन का वैज्ञानिक क्षेत्र नहीं माना जा सकता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन-क्षेत्र के सूक्ष्म दृष्टिकोण के अनुसार इसका अध्ययन तीन स्तरों पर किया जा सकता है-

1. **वृहतस्तरीय अध्ययन-** वृहतस्तरीय अध्ययन का मुख्य जोर इस बात पर रहता है कि किसी देश की सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था का तुलनात्मक अध्ययन दूसरे देश की सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था के साथ किया जाय। यह अध्ययन दोनों देशों के पर्यावरण के उचित सन्दर्भ में किया जाता है। जैसे- भारत की प्रशासनिक व्यवस्था का फ्रान्स अथवा जापान की प्रशासनिक व्यवस्था के साथ तुलनात्मक अध्ययन। वृहतस्तरीय अध्ययन में सम्बन्धित देश की प्रशासनिक व्यवस्था के सभी महत्वपूर्ण पहलुओं का विश्लेषण किया जाता है। इस अध्ययन में दोनों के आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक पर्यावरण को भी शामिल किया जाता है। सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था की तुलना और विश्लेषण के पश्चात ही तुलनात्मक

लोक प्रशासन के वृहतस्तरीय अध्ययन में निष्कर्ष निकाले जाते हैं। अतः लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन का यह विस्तृत एवं व्यापक क्षेत्र है।

2. **मध्यवर्ती अध्ययन-** तुलनात्मक लोक प्रशासन के मध्यवर्ती अध्ययन क्षेत्र के तहत प्रशासनिक व्यवस्था के इस महत्वपूर्ण भाग या अंग की तुलना की जाती है जो आकार और क्षेत्र में अपेक्षाकृत बड़ा हो अर्थात् इसके अन्तर्गत दो देशों के प्रशासन के महत्वपूर्ण एवं बड़े अंगों की तुलना की जाती है। जैसे-भारत और सोवियत संघ को स्थानीय सरकारों की तुलना अथवा भारत एवं ब्रिटेन के कार्मिक प्रशासन की तुलना तथा फ्रान्स और जर्मनी में नौकरशाही की तुलना इत्यादि मध्यवर्ती अध्ययन के उदाहरण हैं। यह अध्ययन न तो सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था का अध्ययन होता है न ही किसी सूक्ष्म अथवा छोटे अंग की तुलना, बल्कि प्रशासन के एक बहुत बड़े भाग की तुलना दूसरे देश की उसी स्तर की प्रशासनिक व्यवस्था के साथ ही की जाती है।
3. **लघुस्तरीय अध्ययन-** लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन में आजकल लघुस्तरीय अध्ययन अधिक प्रचलित है। इस प्रकार के तुलनात्मक अध्ययन में किसी खास विभाग अथवा विभाग की किसी खास प्रक्रिया का अध्ययन किसी दूसरी प्रशासनिक व्यवस्था के तहत सम्बन्धित विभाग की इस प्रक्रिया के साथ की जाती है। यह अध्ययन का सूक्ष्म एवं छोटा स्तर है। प्रशासनिक अनुसंधान के लिए तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में इसका प्रयोग किया जा रहा है, जैसे- भारत के असैनिक अभियान की प्रशिक्षण व्यवस्था की ब्रिटेन के असैनिक अभियान की प्रशिक्षण व्यवस्था के साथ तुलना। भारत और फ्रान्स की उच्च सेवाओं में भर्ती प्रक्रिया के लिए योग्यता परीक्षण का तुलनात्मक अध्ययन। भारत, अमेरिका और फ्रान्स में भ्रष्टाचार को दूर करने के लिए किये गये प्रशासनिक सुधारों का तुलनात्मक अध्ययन इत्यादि लघुस्तरीय अध्ययन के उदाहरण हो सकते हैं। इस प्रकार के अध्ययन ज्यादा उपयुक्त और सार्थक साबित होते हैं।

8.3 तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के दृष्टिकोण या उपागम

जब भी एक स्वतन्त्र अनुशासन के रूप में विषय का उदय होता है तो उसके समक्ष एक महत्वपूर्ण समस्या अध्ययन के उन दृष्टिकोणों, उपागमों और विधियों की हो जाती है जिनका सहारा लेकर विषय की गहराई तक पहुँचने का प्रयास किया जाता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन के समक्ष भी इस प्रश्न का उठना कोई आश्चर्य की बात नहीं, बल्कि स्वाभाविक ही था। तुलनात्मक लोक प्रशासन के उदय के साथ ही इस बात की खोज की जाने लगी कि इसके अध्ययन के लिए कौन-कौन से उपागम ज्यादा उपयुक्त होंगे। प्रारम्भ में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए उन परम्परागत विधियों और उपागमों को अपनाने का प्रयास किया गया जो अब तक लोक प्रशासन के अध्ययन में प्रयोग में लायी जाती थीं, किन्तु बहुत जल्द ही इन उपागमों की अपर्याप्तता स्पष्ट हो गयी। अतः अधिक अनुभवपरक और अधिक व्यावहारिक उपागम की तलाश की जाने लगी। हरबर्ट साइमन, एफ0 डब्ल्यू0 रिग्स, ला0 पालोम्बरा, रॉबर्ट ए0 डॉहल, डेविड ईस्टन, जॉन मॉन्टगुमरी, फ्रेंक शेरवुड तथा ड्वाइट वाल्डो जैसे विद्वानों ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के उपागमों की तलाश को समृद्ध बनाया तथा इससे सम्बन्धित अनेक रचनाएँ, निबन्ध तथा पुस्तकें प्रसारित कीं। मुख्य रूप से तुलनात्मक लोक प्रशासन के अर्वाचीन दृष्टिकोणों में निम्नलिखित तीन उपागम ज्यादा उल्लेखनीय प्रतीत होते हैं-

8.3.1 संरचनात्मक कार्यात्मक दृष्टिकोण

सर्वप्रथम 1955 में संरचनात्मक कार्यात्मक दृष्टिकोण का उल्लेख लोक प्रशासन के क्षेत्र में ड्वाइड वाल्डो ने किया था तथा इसकी उपयोगिता पर वृहत रूप से प्रकाश डाला था। प्रो० रिग्स को ड्वाइड वाल्डो का यह विचार ज्यादा अच्छा लगा था। अतः उन्होंने 1957 में इसी दृष्टिकोण के आधार पर अपना क्षेत्रिक औद्योगिकी मॉडल प्रस्तुत किया। तत्पश्चात् प्रो० रिग्स तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में संरचनात्मक कार्यात्मक दृष्टिकोण के वास्तविक प्रयोगकर्ता माने जाने लगे। हालाँकि सामाजिक विश्लेषण के क्षेत्र में इस दृष्टिकोण का प्रयोग काफी पहले से हो रहा था। इस दृष्टिकोण के समर्थकों में पूर्व से ही टैलकॉट पार्सन्स, रॉबर्ट मर्टन, गेन्नियल आमण्ड तथा डेविड एप्टर इत्यादि विद्वान थे। लेकिन इनका दृष्टिकोण तुलनात्मक लोक प्रशासन में इसके प्रयोग की तरफ नहीं था। तुलनात्मक लोक प्रशासन में संरचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोण की यह मान्यता है कि प्रत्येक प्रशासनिक व्यवस्था की संरचना होती है। इस संरचना के द्वारा तथा संरचना के विभिन्न अंगों के द्वारा अपनी क्षमतानुसार कार्य सम्पादित किये जाते हैं। निर्धारित कार्य को सम्पादित करने वाली विभिन्न संरचनाओं का तुलनात्मक विवेचन और विश्लेषण ही इस दृष्टिकोण का केन्द्र-बिन्दु है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों की यह मान्यता है कि लोक प्रशासन एक सुनियोजित एवं गतिशील मशीन है। इसका अध्ययन उसी प्रकार किया जा सकता है जिस प्रकार स्कूटर, मोटरकार या साइकिल के विभिन्न अंगों और उसके कार्यों का अध्ययन किया जाता है। ये सभी अंग आपसी समन्वय और अन्तर्निर्भरता के साथ अपने कार्यों का सम्पन्न करते हैं, तो इन्हें संगठनात्मक-संरचनात्मक कार्य कहा जाता है। इनकी संरचना और कार्यों का तुलनात्मक विवेचन करना ही संरचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोण हुआ। लोक प्रशासन के विभिन्न अनुसन्धानकर्ता इस पर शोध करते हैं कि दो विभिन्न संरचनाओं में कौन-कौन सी समानता अथवा असमानता है, जबकि उन्हें एक ही प्रकृति के कार्य सम्पादित करने होते हैं।

8.3.2 पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण को एक महत्वपूर्ण उपागम माना जाता है। इस दृष्टिकोण को समृद्ध बनाने का श्रेय एफ० डब्ल्यू० रिग्स, रॉबर्ट ए० डॉहल जे० एम० गॉस और मार्टिन इत्यादि विद्वानों को प्रमुख रूप से जाता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन के पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण की यह मान्यता है कि जिस तरह प्रत्येक प्रकार के पौधे सभी प्रकार के वातावरण में नहीं फल-फूल सकते अथवा नहीं विकसित हो सकते हैं उसी प्रकार प्रत्येक प्रशासनिक व्यवस्था सभी देशों की परिस्थितियों और वातावरणों में उपयोगी और सफल नहीं हो सकती। लोक प्रशासन भी अपने देश की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक परिस्थितियों एवं पर्यावरण से प्रभावित होता है। अतः पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण की मान्यता है कि लोक प्रशासन का अध्ययन इन परिस्थितियों और पर्यावरण को ध्यान में रखकर ही किया जाना चाहिए। इस दृष्टिकोण के समर्थकों की यह मान्यता है कि किसी भी देश की प्रशासनिक व्यवस्था का विश्लेषण एवं अध्ययन करने से पूर्व उस सामाजिक और राजनीतिक संरचना को भी समझा जाना चाहिए जिसमें वह कार्य कर रहा है। प्रो० एफ० डब्ल्यू० रिग्स का 'प्रिज्मेटिक साला मॉडल' पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण के अध्ययन पर ही आधारित है।

अपने शोध कार्य में उनको यह महसूस हुआ कि प्रशासन को सम्पूर्णता से समझने के लिए पहले समाज को समझना अनिवार्य होगा, क्योंकि समाज अत्यन्त व्यापक विषय है, जिसकी एक फसल के रूप में प्रशासन है।

अतः उनका शोध सामाजिक अधिक है, प्रशासनिक कमा संरचनात्मक और प्रक्रियात्मक दृष्टिकोण के द्वारा पहले उन्होंने समाज को समझने की कोशिश की। उनके अनुसार, किसी भी समाज के पाँच महत्वपूर्ण कार्य होते हैं- 1. सामाजिक 2. आर्थिक, 3. राजनीतिक, 4. संचार, 5. सांकेतिक (आस्था एवं विकास)

किसी भी समाज में ये पाँचों कार्य किसी एक संस्था द्वारा संचालित हो सकते हैं और यही कार्य पूरे समाज के द्वारा ही संचालित होते हैं, जैसे- शरीर की एक कोशिका जीवन की सभी क्रियाओं को करने में समर्थ होते हैं, जैसे- श्वसन, पाचन इत्यादि। लेकिन कोशिकाओं से बना हुआ शरीर भी इन कार्यों को करने में समर्थ है।

रिग्स कहते हैं, प्राथमिक समाज में परिवार एक प्राथमिक संस्था है और यही सम्पूर्ण संस्था होती है, क्योंकि समाज के सभी कार्य इस संस्था द्वारा संचालित होते हैं। लेकिन आधुनिक समाज में यह कार्य परिवार संस्था से बाहर निकलते जाते हैं। इस प्रकार परिवार संस्था का आकार छोटा होता जाता है और राजनैतिक और आर्थिक कार्य इत्यादि पृथक संस्था का रूप लेने लगते हैं। जैसे परिवार का मुखिया जो परिवार में राजनीतिक प्राधिकार होता था, वह आधुनिक समाज में राज्य और सरकार का रूप ले लेता है। इसी प्रकार परिवार का आर्थिक कार्य, बैंक और बीमा संस्थाओं का रूप ले लेता है।

रिग्स ने इस प्रकार समाज के आधारभूत चरित्रों को विश्लेषित करके, 1956 में 'कृषिका औद्योगिका मॉडल' प्रस्तुत किया। उन्होंने कृषि और औद्योगिक समाज के चरित्रों का तुलनात्मक अध्ययन प्रस्तुत किया। उनके अनुसार-

1. कृषि समाज में व्यक्ति की सामाजिक मान्यता उसके जन्म से जुड़ी होती है, जबकि औद्योगिक समाज में यह मान्यता उसके कर्म और उपलब्धियों से जुड़ी होती है।
2. पहले में समाज स्थिर होता है, जबकि दूसरे में समाज गतिशील होता है। अतः पहले में सामाजिक स्तरीकरण स्पष्ट होता है, जबकि दूसरे में यह स्पष्ट नहीं होता है।
3. पहले में ये मत स्पष्ट नहीं होता है, क्योंकि एक ही व्यक्ति कई व्यवसाय से जुड़ा होता है, जबकि दूसरे में पेशेगत स्तर बिल्कुल स्पष्ट होता है। अर्थात् व्यवसाय स्पष्ट होता है और उससे अलग-अलग लोग जुड़ जाते हैं।
4. पहले में सामाजिक मूल्य परम्पराओं पर टिके होते हैं, जबकि दूसरे में सामाजिक मूल्य तर्कों पर आधारित होते हैं।

कृषक और औद्योगिक आदर्श समाज के चरित्र हैं, अर्थात् यह वास्तव में नहीं होते हैं। व्यवहार में अर्थात् वास्तविकता में ट्रांजिशिया होता है, जिसमें कृषिक और औद्योगिका के चरित्रों का सहअस्तित्व होता है और किसी समाज को कृषि समाज तब कहा जाता है, जब उसमें कृषि के चरित्र प्रभावी होते हैं। ऐसा ही औद्योगिक समाज में भी होता है।

रिग्स अपने सामाजिक शोध को आगे बढ़ाते हुए 1957 में समाज का 'प्रिज्मेटिक मॉडल' प्रतिपादित करता है, जिसमें उन्होंने प्रकाश के वर्ण-विक्षेपण के सिद्धान्त की सहायता ली। इस मॉडल में रिग्स कहते हैं, जब प्रिज्म के एक सिरे पर सूर्य के प्रकाश की सफेद पुन्ज पड़ती है तो उसमें सारे रंगों का विलय होता है और इसकी तुलना उन्होंने विसात समाज (Chessboard society) से ही की है, जो प्राथमिक समाज है, जिसमें परिवार संस्था में समाज के सभी संस्थाओं का विलय रहता है, जिसके कारण परिवार को प्राथमिक संस्था भी कहा जाता है।

प्रिज्म के दूसरे सिरे से सात रंगों का वर्णविक्षेपण होता है और यह महत्तम विक्षेपण है, क्योंकि विक्षेपण से और रंग नहीं निकलते हैं।

रिग्स ने इसे सर्वाधिक विकसित समाज से जोड़ा है, जिससे उन्होंने विवर्तित समाज कहा है, जिसमें समाज की सभी संस्थाएँ विशिष्ट और स्पष्ट होती हैं।

8.3.3 व्यवहारवादी दृष्टिकोण

व्यवहारवादी दृष्टिकोण को तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए नवीनतम दृष्टिकोण माना जाता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत व्यवहारवादी दृष्टिकोण को समृद्ध बनाने में हरबर्ट साइमन तथा कैटलिन इत्यादि विद्वान उल्लेखनीय हैं। हालाँकि सामाजिक विज्ञानों के क्षेत्र में व्यवहारवादी दृष्टिकोण की शुरुआत काफी पहले ही हो चुकी थी और सामाजिक विज्ञान के प्रत्येक विषय में इसके उदय का कारण परम्परावादी दृष्टिकोणों की अपर्याप्तता के फलस्वरूप हुई प्रतिक्रिया मानी जाती है। लोक प्रशासन में भी अध्ययन के परम्परावादी दृष्टिकोण अपूर्ण तथा अपर्याप्त साबित हुए। अतः उसे अधिक व्यावहारिक और उपयोगी बनाने के लिए तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में व्यवहारवादी दृष्टिकोण का प्रयोग किया गया।

हरबर्ट साइमन ने अपने एक निबन्ध 'प्रशासनिक व्यवहार' में लोक प्रशासन के अध्ययन की परम्परागत रीति का खण्डन किया और कहा कि यदि हम संगठन का सही और वैज्ञानिक विवेचन करना चाहते हैं तो वह अध्ययन व्यवहार पर आधारित होना चाहिए। साइमन ने प्रशासन के व्यावहारिक पहलू को महत्व देते हुए कहा कि प्रत्येक संगठन में कार्य करने वाले हर व्यक्ति की अपनी इच्छाएँ और आकांक्षाएँ होती हैं तथा उसका व्यवहार मनोवैज्ञानिक स्थिति और प्रेरणाओं से प्रभावित होता है। व्यक्ति की व्यक्तिगत और सामाजिक स्थितियाँ अनेक प्रकार से उसके आचरण को प्रभावित करती हैं। अतः लोक प्रशासन का अध्ययन तभी व्यवस्थित और वैज्ञानिक हो सकेगा जब मानवीय व्यवहार के इन प्रभावशील तत्वों का सही विवेचन किया जाय। व्यावहारिक दृष्टिकोण ही अध्ययनकर्ता को संगठन में काम कर रहे व्यक्तियों के व्यवहारों और आचरण को सही ढंग से अभिव्यक्त कर सकेगा। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन का व्यवहारवादी दृष्टिकोण वर्ष 1960 के आसपास अपने चरमोत्कर्ष पर था, उसके बाद के विकास को उत्तर व्यवहारवादी क्रान्ति नाम से जाना जाने लगा।

उत्तर -व्यवहारवाद की यह मान्यता थी कि यद्यपि व्यवहारवाद ने प्रशासनिक जगत को समझने में महत्वपूर्ण भूमिका प्रस्तुत की है, परन्तु पूर्ण बोध के लिए वह पर्याप्त नहीं है। व्यवहारवादी रूढ़िवादिता को चुनौती दी जाने लगी थी। डेविड ईस्टन ने इस स्थिति को उत्तर -व्यवहारवादी क्रान्ति की संज्ञा दी। डेविड ईस्टन के अनुसार उत्तर -व्यवहारवाद यह मानता है कि प्रविधि की अपेक्षा उन वास्तविकताओं को महत्व दिया जाना चाहिए जो वर्तमान में गम्भीर सामाजिक और प्रशासनिक समस्याओं की दृष्टि से अधिक महत्वपूर्ण हैं।

अभ्यास प्रश्न-

1. हरबर्ट साइमन की किताब का नाम क्या है?
2. व्यवहारवाद का उदय अमेरिका में हुआ। सत्य/असत्य
3. प्रिज्मेटिक मॉडल रिग्स से सम्बन्धित है। सत्य/असत्य
4. प्रिज्मेटिक मॉडल विकासशील देशों के सम्बन्ध में है। सत्य/असत्य
5. तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन का व्यवहारवादी दृष्टिकोण 1969 के आस-पास अपने चरमोत्कर्ष पर था। सत्य/असत्य

8.4 सारांश

तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व निरन्तर बढ़ता जा रहा है। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात एशिया एवं अफ्रीका में नवोदित राष्ट्रों के उदय के साथ ही लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन में रूचि उत्पन्न हुई। तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्वानों एवं समर्थकों का मूल उद्देश्य लोक प्रशासन को परम्परागत अध्ययन क्षेत्र एवं पुरातन अध्ययन प्रणालियों की सीमा से बाहर लाकर उसके क्षेत्र को विस्तृत करना तथा नयी समस्याओं के समाधान के अनुरूप नयी मान्यताओं को स्थापित करना था। तुलनात्मक लोक प्रशासन आधुनिक एवं वैज्ञानिक स्तर पर प्रशासनिक व्यवस्थाओं का विश्लेषण करके हमारे अनुभविक व सैद्धान्तिक ज्ञान को एकत्रित, व्यवस्थित व विस्तृत करता है। यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन को समृद्ध, व्यापक तथा वैज्ञानिक बनाने के उद्देश्य को तुलनात्मक लोक प्रशासन अपना कर्तव्य मानता है। ऐसी आशा की जाती है कि इस प्रकार का तुलनात्मक विश्लेषण प्रायोगिकता और सार्वभौमिकता को भिन्न-भिन्न मात्राओं के लिए सामान्यीकरण के विभिन्न स्तरों पर प्रशासनिक प्रतिरूपों से सम्बन्धित परिकल्पनाओं के निर्माण में सहायक सिद्ध होगा। प्रशासन की उपज के साथ ही इस बात की खोज की जाने लगी कि इसके अध्ययन के लिए कौन-कौन से उपागम अधिक उपयुक्त होंगे, जो उपागम विकसित किये गये उनमें संरचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोण, पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण एवं व्यवहारवादी दृष्टिकोण मुख्य हैं।

8.5 शब्दावली

विश्लेषण - किसी विषय के सभी अंगों की छानबीन करना जिससे उसका वास्तविक रूप सामने आये।

वृहद- विस्तार से, बहुत बड़ा।

दृष्टिकोण- किसी बात या विषय को किसी विशिष्ट दिशा या पहलू से देखने या सोचने-समझने का ढंग।

प्राधिकार- वह विशिष्ट अधिकार या शक्ति जिसके अनुसार औरों को कुछ करने की आज्ञा या आदेश दिया जा सकता हो।

8.6 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. एडमिनिस्ट्रेटिव विहेवियर, 2. सत्य, 3. सत्य, 4. सत्य, 5. सत्य

8.7 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. अरोरा, आर0 के0 (1979): "कम्परेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, एसोसिएटेड पब्लिशिंग हाउस।
2. चतुर्वेदी, टी0 एन0 (1992): तुलनात्मक लोक प्रशासन, रिसर्च पब्लिकेशन, जयपुर।
3. चटर्जी (1990): डेवलेपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन, सुरजीत पब्लिकेशन, दिल्ली।

8.8 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. हेडी, फेरल (1984): पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन: ए कम्परेटिव पर्सपेक्टिव, प्रिंटिस हाल, न्यू जर्सी।
2. त्यागी, ए0 आर0 (1990): पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, आत्माराम एण्ड संस, दिल्ली।
3. अवस्थी, ए0 एवं माहेश्वरी एस0 (1990): लोक प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा।

8.9 निबन्धात्मक प्रश्न

1. तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा एवं महत्व पर प्रकाश डालिए।
2. तुलनात्मक लोक प्रशासन की परिभाषा और इसके अध्ययन के विभिन्न उपागमों की व्याख्या कीजिए।
3. तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन-क्षेत्र की व्याख्या कीजिए।
4. तुलनात्मक लोक प्रशासन पर विभिन्न विद्वानों के विचारों पर प्रकाश डालिए।

इकाई- 9 प्रशासन का सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक परिवेश

इकाई की संरचना

- 9.0 प्रस्तावना
- 9.1 उद्देश्य
- 9.2 पर्यावरण तथा लोक प्रशासन
- 9.3 प्रशासन का सांस्कृतिक परिवेश
- 9.4 प्रशासन का सामाजिक परिवेश
- 9.5 प्रशासन का राजनीतिक परिवेश
- 9.6 प्रशासन का आर्थिक परिवेश
- 9.7 सारांश
- 9.8 शब्दावली
- 9.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
- 9.10 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
- 9.11 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
- 9.12 निबंधात्मक प्रश्न

9.0 प्रस्तावना

लोक प्रशासन में पर्यावरण, परिवेश अथवा परिस्थितिकी के अध्ययन का विचार वनस्पति विज्ञान से ग्रहण किया गया है। ऐसा माना गया है कि जिस प्रकार से एक पौधे के लिये उपयुक्त जलवायु, प्रकाश और बाहरी वातावरण की आवश्यकता होती है, उसी प्रकार से एक सामाजिक संस्था के विकास और प्रशासन के लिये भी एक विशेष वातावरण आवश्यक है। मार्क्स के समय से ही यह माना जाता है कि व्यक्ति, समाज एवं प्रशासन के समस्त क्रियाकलापों का स्वरूप उसकी बाहरी परिस्थितियों के द्वारा निर्धारित होता है। आज जब सम्पूर्ण राज्य का स्वरूप ही प्रशासनिक हो गया है तो किसी भी संस्था या संगठन के विस्तृत विवेचन हेतु पर्यावरण का अध्ययन एवं विवेचन आवश्यक हो गया है। यह एक निर्विवाद सत्य है कि लोक प्रशासन कई तत्वों से प्रभावित होता है जैसे. पर्यावरण, संस्कृति, राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक. परिवेश। लोक प्रशासन समाज विज्ञान का एक विषय है। इसे समझने के लिये देश में चारों ओर होने वाली घटनाओं का अध्ययन आवश्यक है।

9.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- पर्यावरण और लोक प्रशासन की अन्तर्सम्बद्धता को समझ पायेंगे।
- भली-भाँति समझ पायेंगे कि विभिन्न प्रकार का पर्यावरण लोक प्रशासन को किस प्रकार प्रभावित करता है?

9.2 पर्यावरण तथा लोक प्रशासन

मनुष्य तथा उसके सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक तथा अन्य संस्थान पर्यावरण की देन है। पर्यावरण (Ecology) का शब्द जीवशास्त्र से लिया गया है। जहाँ इसका अभिप्राय होता है, पशु जाति तथा इसके प्राकृतिक वातावरण में परस्पर निर्भरता। किसी सामाजिक व्यवस्था में, वातावरण या पर्यावरण का अर्थ है- संस्थान, इतिहास, विधि, आचारशास्त्र, धर्म, शिक्षा, परम्परा, विश्वास, मूल प्रतीक, पौराणिक गाथाएँ आदि, जिनको भौतिक तथा अभौतिक संस्कृति का नाम दिया जाता है। लोक प्रशासन सहित सभी संस्थानों पर समाज के पर्यावरण और संस्कृति का प्रभाव पड़ता है। जिस प्रकार लोक प्रशासन अपने पर्यावरण से प्रभावित होता है, ठीक उसी प्रकार वह स्वयं भी पर्यावरण को प्रभावित करता है। एक ही प्रकार की संस्थाएँ अलग-अलग वातावरणों में विभिन्न प्रकार से कार्य करती हैं। अतः यदि हम किसी संस्था के संगठन और उसके कार्यों का समुचित ज्ञान प्राप्त करना चाहते हैं, तो तत्सम्बन्धी वातावरण का विवेचन करना आवश्यक होगा। चूँकि लोक प्रशासन एक उप-व्यवस्था है, इसकी सामाजिक व्यवस्था के साथ परस्पर क्रिया होती है, सामाजिक व्यवस्था इसके आकार को ढालती है और यह सामाजिक व्यवस्था को प्रभावित करता है। लोक प्रशासन के सम्बन्ध में ये बात पूर्ण रूप से सत्य है, क्योंकि जो प्रशासनिक संस्थाएँ एक देश में सफलतापूर्वक कार्य करती हैं, उनको दूसरे देश भी अपनाने का प्रयास करते हैं। इनकी सफलता के लिये आवश्यक होता है कि उसके लिये उपर्युक्त पर्यावरण की व्यवस्था की जाये। अतः उस देश विशेष की समस्या परिस्थितियों का सूक्ष्म अध्ययन या विवेचन किया जाना आवश्यक हो जाता है। इसके साथ ही एक ही देश में वहाँ की प्रशासनिक संस्थाओं के संगठन और कार्य को सही रूप से समझने के लिये ये आवश्यक है कि उस देश की सामाजिक व्यवस्था और सरकार के रूप में भी अध्ययन किया जाये। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में पर्यावरण का विशेष महत्व है। प्रशासन के कुछ विशेषताएँ एक विशेष वातावरण में ही उपलब्ध होती हैं। अतः तुलनात्मक दृष्टि से यह अध्ययन किया जाना चाहिये कि कौन सा वातावरण किस संस्था के लिये उपयुक्त होता है, ताकि किसी देश में नयी प्रशासनिक संस्थाओं की शुरुआत करते समय उपयुक्त परिवेश की व्यवस्था की जा सके। अर्थात् लोक प्रशासन तथा पर्यावरण का सम्बन्ध द्विपक्षीय है। जिस प्रकार लोक प्रशासन अपने पर्यावरण से प्रभावित होता है, ठीक उसी प्रकार वह स्वयं भी पर्यावरण को प्रभावित करता है। इस सन्दर्भ में वी०पी० सिंह कहते हैं “किसी भी समय प्रशासन पर सांस्कृतिक वातावरण का अचूक प्रभाव होता है।” 1947 में जॉन एम० गॉस ने, लोक नौकरशाही और इसके पर्यावरण की अनिवार्य परस्पर निर्भरता का अध्ययन करने के लिये पर्यावरण की धारणा को लागू करने की आवश्यकता पर बल दिया। उसी वर्ष राबर्ट डहल ने अंतः सांस्कृतिक अध्ययनों की बात कही और प्रशासनिक ढाँचों और व्यवहार पर पर्यावरण के प्रभाव पर बल दिया। उन्होंने कहा कि लोक प्रशासन, ‘राष्ट्रीय. मनोविज्ञान’ तथा राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक पर्यावरण जिसमें वह विकसित होता है, के प्रभाव से बच नहीं सकता। 1950 के उपरान्त ही पर्यावरण की लोक प्रशासन के साथ संगति (Relevance) के अध्ययन में वास्तविक और विस्तृत रुचि देखी गयी। लोक प्रशासन के पर्यावरणात्मक अध्ययन के अर्थ और महत्व को रमेश के० अरोड़ा तथा अगस्टो फेरेरोस ने बताया कि लोक नौकरशाही को समाज के कई बुनियादी संस्थानों में से एक समझा जाना चाहिये। अतः इसके ढाँचे और कार्य को समझने के लिये इसका अध्ययन दूसरे संस्थानों के साथ पारस्परिक सम्बन्धों के सन्दर्भ में ही किया जाना चाहिये। अतः उस देश विशेष की

समस्या. परिस्थितियों का सूक्ष्म अध्ययन या विवेचन किया जाना आवश्यक हो जाता है। इसके साथ ही एक ही देश में वहाँ की प्रशासनिक संस्थानों के संगठन और कार्य को सही रूप से समझने के लिये ये आवश्यक है कि उस देश की सामाजिक, व्यवस्था और सरकार के रूप के सन्दर्भ में भी अध्ययन किया जाये।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में पर्यावरण का विशेष महत्व होता है। प्रशासन की कुछ विशेषताएँ एक विशेष वातावरण में ही उपलब्ध होती हैं। अतः तुलनात्मक दृष्टि से यह अध्ययन किया जाना चाहिये कि कौन सा वातावरण किस संस्था के लिये उपयुक्त होता है? ताकि किसी देश में नयी प्रशासनिक संस्थाओं की शुरुआत करते समय उपयुक्त परिवेश की व्यवस्था की जा सके। डॉ० आर० के० दुबे ने पर्यावरण या परिवेश के अध्ययन की इसी महत्ता को बताते हुए कहा कि “लोक प्रशासन के आधुनिक विचारकों की ये मान्यता है कि किसी भी प्रशासनिक समस्या की जानकारी हेतु सम्बन्धित प्रशासन के बाह्य परिवेश का अध्ययन करना आवश्यक हो जाता है।”

सन् 1961 में एफ० डब्ल्यू० रिग्स की पुस्तक, "The Ecology of Public Administration" प्रकाशित हुई। इस पुस्तक में लोक प्रशासन तथा पर्यावरण जिसमें वह विकसित होता है, के बीच परस्पर क्रिया को तुलनात्मक ढंग से समझने का प्रयास किया गया था। रिग्स का कहना है कि “किसी भी प्रशासनिक संरचना का महत्व उसकी परिस्थितिकी के अन्तर्गत ही समझा जा सकता है।” रिग्स के अतिरिक्त जॉन एम० गौस, रॉबर्ट डल, रास्को मार्टिन आदि विद्वानों ने भी लोक प्रशासन में पर्यावरण के अध्ययन को व्यापक, विस्तृत एवं समृद्ध बनाया है। लोक प्रशासन की परिस्थितिकी का अध्ययन करने एवं तदनुसार प्रशासनिक कार्यकलापों का विश्लेषण करने से प्रशासनिक सुधारों को एक सार्थक दिशा मिल सकती है एवं परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप प्रशासनिक प्रक्रियाएँ तथा व्यवहार परिवर्धित किया जा सकता है।

अतः यह स्वीकार कर लिया गया है कि विभिन्न स्थितियों में लोक प्रशासन के पर्यावरणात्मक आयामों का ज्ञान लोक प्रशासन के अध्ययन के वैज्ञानिक विकास में सहायता दे सकता है। इसका व्यवहारिक महत्व इस बात में है कि, यह तकनीकी सहायता तथा प्रशासनिक विकास के क्षेत्रों में नीति-निर्माण प्रक्रिया का व्यवहारिक ज्ञान प्रदान करता है।

9.3 प्रशासन का सांस्कृतिक परिवेश

जैसा कि आपने अभी जाना कि लोक प्रशासन सहित सभी संस्थानों पर समाज के पर्यावरण और संस्कृति का भी प्रभाव पड़ता है। सामान्यतः सभ्यता तथा संस्कृति में वही अन्तर माना जाता है जो शरीर तथा आत्मा में होता है। सभ्यता बाह्य, भौतिकवादी तथा शीघ्र परिवर्तित होने वाले सामाजिक सन्दर्भों की व्याख्या करती है, जबकि संस्कृति आन्तरिक, आध्यात्मिक तथा मानव व्यवहार के पक्षों से जुड़ी है। ‘संस्कृति’ शब्द की उचित व्याख्या करना बहुत कठिन है, फिर भी यह कहा जा सकता है कि संस्कृति का अर्थ किसी समुदाय की जीवनशैली है, जिसका समुदाय के रहन-सहन, खान-पान, पहनावा एवं जीवनशैली पर विशेष प्रभाव पड़ा है एवं समाज की संस्कृति अपने नागरिकों को अनेक आदर्शात्मक मूल्य प्रदान करती है। इन मूल्यों से लोक प्रशासन का संगठन एवं व्यवहार भी अछूता नहीं रहता है। प्रशासन के संगठन में विभिन्न कर्मचारियों के आपसी सम्बन्धों, उच्च अधिकारियों के निम्न अधिकारियों के प्रति दृष्टिकोण आदि पर इस बात का विशेष प्रभाव पड़ता है कि उस समाज विशेष की संस्कृति और मूल्य क्या हैं? एक-दूसरे को सम्मान देना, शिष्ट भाषा में विरोध करना तथा किसी भी कार्य

के प्रति सहयोग, सहानुभूति और मानवीय दृष्टिकोण अपनाना, अन्तः संस्कार और संस्कृति की ही अमूल्य देन होते हैं। संस्कार, संस्कृति और मान्यताओं को ध्यान में रखकर ही प्रशासनिक व संवैधानिक कानूनों का निर्माण किया जाता है और यही कारण है कि एक देश की प्रशासनिक व्यवस्था तथा कानून दूसरे देश की प्रशासनिक व्यवस्था तथा कानून से एकदम भिन्न और विपरीत होते हैं। जी0ई0 ग्लेडन ने भी अपनी पुस्तक, "Dynamics of Public Administration" में लोक प्रशासन और सांस्कृतिक परिवेश के सम्बन्धों पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि "यदि प्रशासनिक संस्कृति रूपान्तरण के कारण हुई प्रगति से सामाजिक स्थापित नहीं करती, तो सामाजिक असन्तोष और हिंसा से ढांचा अन्ततः ध्वस्त ही हो जायेगा। सामाजिक संस्कृति की अनुकूलन क्षमता ही प्रशासन में लोक सामाजिक और व्यवस्था बनाये रखने में प्रमुख भूमिका निभाती है।"

यदि भारतीय संस्कृति पर नजर डालें तो, भारतीय संस्कृति की धारा अनेकों बार अवरूद्ध भी हुई, परन्तु समय-समय पर भारतीय महापुरुषों ने उसे पुनः एकीकृत किया। साथ ही आधुनिक स्वरूप प्रदान करके उसे शाश्वत भी बना दिया। सामाजिक मूल्य, सम्प्रदाय, रूढ़ियाँ, भाषा, संचार, रहन-सहन, खान-पान, बोली तथा धर्म आदि संस्कृति के अंग माने जाते हैं। लोक प्रशासन को प्रभावित करने वाले प्रमुख सांस्कृतिक पर्यावरणीय कारकों में धर्म एवं साम्प्रदायिक आस्थाएँ, भाषा एवं बोली, शिक्षा तथा मूल्य, पहनावा, परम्पराएँ, रीति-रिवाज, लिपि, संचार के साधन आदि आते हैं।

सभ्यता व संस्कृति निरन्तर परिवर्तित होती रहती है और इसे कई कारकों ने परिवर्तित किया है। परिवर्तन की यह प्रक्रिया कभी बहुत तीव्र और कभी धीमी भी रही है। व्यक्ति के व्यवहार तथा प्रशासन के कार्यकरण को प्रभावित करने में सम्बन्धित समाज की सांस्कृतिक विशेषताएँ बहुत प्रभाव डालती है। यदि धर्म के सन्दर्भ में देखा जाये तो भारत जैसे देश में अनेक धर्म को मानने वाले लोग रहते हैं। धर्म का अभिप्राय सामान्य शब्दों में होता है। वे तत्व जिनके रहने से ये समाज रहता है और जिनके ना रहने से यह समाज बिखर कर नष्ट हो जाता है। जैसे- धैर्य, क्षमा, उदारता, सन्तोष, ईमानदारी, पवित्रता, ज्ञान, सत्य, प्रेम, अहिंसा, परोपकार, सहयोग, अपनी ही भांति दूसरों की चिंता करना आदि और धर्म के इन तत्वों को नैतिक मूल्य या श्रेष्ठ जीवन-पद्धति के तत्व भी कहा जा सकता है। साथ ही ये कर्तव्य भी कहला सकते हैं और मानवीय सद्-गुण भी। ये तत्व दुनिया में सर्वत्र और सभी के लिये कल्याणकारी होते हैं और मानव-मात्र के लिये हितकर भी होते हैं। इनकी हितकारिता को हिन्दू, मुसलमान, ईसाई कोई भी नहीं नकार सकता। धर्म को जीवन और आचरण में पूर्णतः उतार लेने के लिये और व्यक्ति के आत्मिक विकास के लिये भारत में विभिन्न दर्शनों एवं सम्प्रदायों का विकास हुआ है जैसे- अद्वैत, वैष्णव, शैव, शाक्त, जैन, बौद्ध तथा सिक्ख आदि। धर्म साध्य होता है और सम्प्रदाय उसकी प्राप्ति का साधन। भाषा, विचार-अभिव्यक्ति का एक अनिवार्य साधन है। जिन देशों की राष्ट्रीय भाषा होती है, वहाँ प्रशासन का कार्य सुविधाजनक बन जाता है।

उपरोक्त सभी सांस्कृतिक तत्वों के बारे में जानने के बाद ये स्पष्ट हो जाता है कि लोक प्रशासन संस्कृति में बांधा है, क्योंकि इसकी स्थिति या पर्यावरण इसको ढालता है तथा यह विभिन्न सांस्कृतिक क्षेत्रों या पर्यावरणों में निजी विशेषताओं का विकास करता है। विभिन्न देशों में लोक प्रशासन के ढाँचों और कार्यों को देखने से पता चलता है कि औपचारिक संगठनों में बाहरी एकरूपता है, फिर भी उनके अनौपचारिक तथा व्यवहारिक नमूनों में बहुत अधिक विभिन्नताएँ हैं। इसका कारण भी यही है कि, प्रत्येक का रूप उसके समाज की संस्कृति ही प्रदान करती है। इन विभिन्नताओं के कारण ही एफ0 डब्ल्यू रिम्स सामाजिक ढाँचों का वर्गीकरण तीन श्रेणियों में करते हैं- संयोजित (Fused), प्रिजमीय(Prismatic) तथा निवर्तित(Diffracted) और उन्होंने इन तीनों श्रेणियों में प्रशासन

की निजी विशेषताओं का उल्लेख किया है। प्रिजमीय समाज के विश्लेषण में प्रशासनिक ढाँचों पर पड़ने वाला पर्यावरण का प्रभाव ही ध्यान का मुख्य केन्द्र है।

यह अवश्य कहना होगा कि किसी भी समाज के सांस्कृतिक मूल्य अपरिवर्तनीय नहीं होते। संस्कृति परिवर्तनशील है और संस्कृति तथा प्रशासन में निरन्तर परस्पर क्रिया होती रहती है। यही परस्पर क्रिया लोक प्रशासन तथा सरकार की भूमिका की पुनर्व्याख्या करती है। ये पारस्परिक क्रिया एकपक्षीय अथवा एक दिशोन्मुखी नहीं है अर्थात् केवल संस्कृति तथा पर्यावरण ही प्रशासन को प्रभावित नहीं करता अपितु यह द्विपक्षीय या द्वि-दिशोन्मुखी है। लोक प्रशासन भी समाज की संस्कृति और पर्यावरण पर समान रूप से प्रभाव डालता है। भारत में संस्कृति तथा प्रशासन के बीच परस्पर क्रिया के एक अध्ययन में बी० पी० सिंह लिखते हैं कि “भारत में एक नया प्रशासनिक लोकाचार अधिकाधिक देखने में आ रहा है जो सामान्य इच्छा को प्रतिबिम्बित करने का प्रयास करता है और नई चुनौतियों का मुकाबला करने के लिये वह अपनी संगठनात्मक योग्यता तथा आदान(Inputs) को विकसित कर रहा है। इस सन्दर्भ में प्रशासन निरन्तर हमारे समाज की राजनैतिक, आर्थिक तथा सामाजिक-सांस्कृतिक मूल्यों की व्यवस्था के साथ परस्पर क्रिया में लगा है। यह इन व्यवस्थाओं को परिवर्तित करने वाले प्रभाव का कार्य करता है और साथ ही स्वयं भी इन सम्बन्धित व्यवस्थाओं की क्रियाओं से प्रभावित होता है। चूँकि लोक प्रशासन संस्कृति से बंधा है अतः इसका परिणाम यह है कि एक पर्यावरणात्मक स्थिति का लोक प्रशासन किसी भिन्न सांस्कृतिक पर्यावरण से प्रतिरोपित(transplanted) नहीं किया जा सकता। रॉल्फ ब्रायबंटी(Ralph Braibanti) भी इस निष्कर्ष की पुष्टि करते हैं। उनका कथन है “जब संस्थानों को एक पर्यावरण से दूसरे वातावरण में प्रतिरोपित या स्थानान्तरित किया जाता है तो उनका विकास पूर्वकल्पित मार्गों पर नहीं होता और हो सकता है कि वे ऐसी आवश्यकताओं को पूरा करें जो उनकी उत्पत्ति के स्थान की आवश्यकताओं से भिन्न हो।” एक समाज से लाये गये विचारों और ढाँचों को प्राप्तकर्ता समाज में पूर्व स्थित विचार और ढाँचा परिवर्तन ही एक बहुत ही गतिशील प्रक्रिया के द्वारा ढाल देते हैं। जिस प्रक्रिया को विभिन्न नाम दिये जाते हैं जैसे- संस्कृति प्रसारण तथा अभिग्रहण(culture radiation and reception) और स्वदेशीकरण का सर्पिल गति से बढ़ना (spiralling indegenization)।

निष्कर्ष के तौर पर ये कहा जा सकता है कि प्रशासनिक व्यवहार को भली-भाँति समझने एवं उसका आर्थिक विश्लेषण करने के लिये प्रशासन के राजनैतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सामाजिक पर्यावरण को समझना आवश्यक होता है। गार्ड पीटर्स तथा माइकल क्रोजियर, लोक प्रशासन की आन्तरिक संस्कृति या प्रशासनिक संस्कृति(Administrative culture) के अध्ययन की भी आवश्यकता प्रतिपादित करते हैं। प्रशासनिक संस्कृति वे पारम्परिक तरीके या ढंग हैं, जिसमें धार्मिक सोच और कार्य करते हैं। प्रत्येक देश में लोक प्रशासन की आन्तरिक संस्कृति बाह्य कारकों से अत्यधिक प्रभावित रहती है। भारत में बाबूराज, फाईलराज, नेता-संस्कृति, स्पीड मनी (कार्य शीघ्र करने के लिये पैसा देना) तथा नियमों के चक्रव्यूह प्रशासनिक संस्कृति के पर्याय हैं।

यह स्वयं-सिद्ध है कि अन्य संस्थानों की भाँति नौकरशाही भी समाज, जिसका की वह भाग है, को प्रतिबिम्बित करती है। औपचारिक नियमों एवं विवेकपूर्ण आचार का अध्ययन विशाल सामाजिक तथा सांस्कृतिक पर्यावरण जिसका कि नौकरशाही एक भाग है, के सन्दर्भ में किया जाना चाहिये। उदाहरण के तौर पर, भारत में अंग्रेजों ने असैनिक सेवाओं का विकास सामान्य योग्यता, ईमानदारी, निष्पक्षता तथा राजनीतिक तटस्थता के सिद्धान्तों के

आधार पर किया था। भारत की नौकरशाही की भूमिका इन आदर्श नियमों की भाषा में नहीं समझी जा सकती, अपितु इसका अध्ययन तो इनकी सामाजिक और सांस्कृतिक परम्पराओं तथा दिशाओं के सन्दर्भ में होना चाहिए। अतः अनुभवमूलक अध्ययनों के आधार पर इस दृष्टिकोण को समर्थन मिलता है कि संस्कृति और प्रशासनिक उप-व्यवस्था के बीच निकट का सम्बन्ध है। गार्ड पीटर्स ने इस सम्बन्ध में ठीक ही कहा है कि “कई बार नौकरशाही का चित्रण ऐसे किया जाता है, जैसे कि वे अपने समाजों को कुचलती चली जाती है। किन्तु वे अपने समाज तथा उनके मूल्यों के साथ कई पतले, परन्तु सशक्त बंधनों से बंधी होती है।”

9.4 प्रशासन का सामाजिक परिवेश

किसी भी समुदाय का सामाजिक पर्यावरण जो उसके संस्थानों, संस्थात्मक नमूनों, वर्ग अथवा जाति सम्बन्धों, ऐतिहासिक वसीयत संपदा(legacy), परम्पराओं, धर्म, मूल्यों की व्यवस्था, विश्वास तथा आदर्श, लोकाचार आदि पर आधारित होता है, उस के प्रशासन पर बड़ा गहरा प्रभाव पड़ता है, इसका कारण ये है कि लोक प्रशासन के भीतर का मानवीय तल अपने समाज की उपज होता है। विभिन्न सामाजिक व्यवस्थाएँ और संस्थाएँ लोक कर्मचारियों के चरित्र की रचना करती है। लोक सेवा में सम्मिलित होने से पूर्व ही वे समाज के मूल्यों, लोकाचार तथा परम्पराओं को अपना लेता है। सामाजिक वातावरण में वह जिस दृष्टिकोण और रवैये का विकास कर लेता है, वे लोक सेवा में उसके निर्णयों को बहुत हद तक प्रभावित करते हैं। विभिन्न सामाजिक व्यवस्थाएँ व संस्थाएँ लोक कर्मचारियों के चरित्र की रचना करती है। किसी भी प्रशासन की अनुक्रियाशीलता(Responsiveness) उसकी सामाजिक पृष्ठभूमि, मूल्यों और व्यवहारों से अलग करके नहीं देखी जा सकती, यही उसकी निर्णय क्रिया तथा समाज में जिस प्रकार के लोगों से वह अपने आप को जोड़ता है उन पर जबरदस्त प्रभाव डालते हैं। रिग्स के द्वारा किये गये अध्ययनों के अनुसार किसी भी समुदाय का सामाजिक पर्यावरण जो उसके संस्थानों, समूहों, वर्ग (या जाति) सम्बन्धों, ऐतिहासिक विरासत, परम्पराओं, धर्म, मूल्य, आस्था, विश्वास, आदर्श तथा लोकाचार आदि पर आधारित होता है, उसके प्रशासन पर गहरा प्रभाव डालता है।

भारतीय समाज की विशेषता यह कि वह बहुलवादी समाज है, सभी सामाजिक प्राणी लोक सेवकों की भूमिका निभाते हैं। संक्षेप में, सामाजिक पर्यावरण से सम्बन्धित निम्नलिखित कारक महत्वपूर्ण एवं निर्णायक भूमिका निभाते हैं- वर्ग तथा जाति, सामाजिक परम्पराएँ एवं मूल्य, सामाजिक न्याय एवं समानता, सामाजिक सम्बन्ध, पारिवारिक संस्कार, शिक्षा संस्थानों की भूमिका, सामाजिक परिवर्तनशीलता की दर, संचार के साधन, स्वैच्छिक संगठन और जनसंख्या तथा स्वास्थ्य।

भारत में आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक आधारों पर अनेक वर्ग बन जाते हैं। समाज के इन वर्गों को पहचानना तथा उनमें जो वर्ग या जाति पिछड़ी और कमजोर है, उसे विशेष सुविधाएँ देकर ऊपर उठाना, प्रशासन का महत्वपूर्ण दायित्व बन जाता है। इसी प्रकार भारतीय समाज की संरचना के आधार जाति (वर्ग) और उप-जाति है। प्रारम्भ से ही भारतीय समाज जाति प्रधान रहा है और स्वतंत्रता के बाद समस्त राजनीतिक गतिविधियाँ, चुनाव, नियुक्तियाँ, दलों आदि में जाति का प्रभाव बढ़ा है और यह एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर रहा है। प्रो० जैन ने लिखा है कि, “जनजातीय, भाषार्थी, धार्मिक, क्षेत्रीय और जातिगत निष्ठा भारतीय समाज की आधार रचना की मूल विशेषता है। इसने यहाँ की राजनीतिक और प्रशासनिक प्रणाली पर गहरी छाप डाली है और विकास की

प्रक्रियाओं को भी प्रभावित किया है।” इन सबके अतिरिक्त एक और तथ्य जो प्रशासनिक दृष्टि से महत्वपूर्ण माना जाता है कि, प्रशासन को अब केवल कानूनी न्याय के आधार पर नहीं चलाया जा सकता, बल्कि प्रशासन के संचालन के लिये आज सामाजिक न्याय अधिक आवश्यक बन गया है। इसके साथ-साथ सामाजिक संस्थाओं का लोक प्रशासन की नौकरशाही से घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है। सामाजिक संस्थाओं का प्रशासन पर निरन्तर दबाव बना रहता है। इस सामाजिक दबाव के कारण लोक प्रशासन सतर्क एवं उत्तर दायी बना रहता है। दूसरी ओर, सामाजिक जागरूकता भी प्रशासनिक व्यवहार को जनोपयोगी बनाने में सहायता करती है। इससे ये बात और स्पष्ट हो जाती है कि प्रशासन को सामाजिक परिवेश के अनुसार संचालित करना पड़ता है। समाज, प्रशासन के अनुसार नहीं बल्कि प्रशासन, समाज के अनुसार संचालित होता है।

सामाजिक पर्यावरण के अन्य तत्व जैसे- रूढ़ियाँ(mores), परिवर्तन अथवा सुधार की ओर समाज का रवैया, धर्म, भाषा, परिवार या कबीले जैसे रक्त सम्बन्धी समूह, संघटन के तत्व जैसे संचार और यातायात के साधन आदि भी लोक प्रशासन को प्रभावित करते हैं। रिग्स ने परिवारों सम्प्रदायों, सामाजिक वर्गों तथा सभाओं जैसे समूहों आदि सामाजिक ढाँचों का लोक प्रशासन पर सम्भावित प्रभाव देखा था। इनका लोक सेवाओं की भर्ती, समाजीकरण, पदोन्नति तथा गतिशीलता पर महत्वपूर्ण प्रभाव है। इसके अतिरिक्त, सामान्य सहमति तथा समानता जैसे प्रशासनिक मूल्यों को ढालने के लिये प्रशासन में संस्कृति और प्रतीकों की बड़ी महत्वपूर्ण भूमिका होती है। समाज में जो तनाव और संघर्ष प्रचलित होते हैं, नौकरशाही उसका प्रतिनिधित्व करती है। यदि हमारा समाज गुटों में बँटा है और प्रान्त या क्षेत्रों की ओर झुकता है तो निश्चित रूप से यह संकीर्ण दृष्टिकोण सरकारी कर्मचारियों का भी प्रतिनिधित्व करता है। उदाहरण के तौर पर, नाइजीरिया में विस्तृत परिवार का प्रभाव बहुत महत्व रखता है, राजनीतिक संरक्षण की अपेक्षा भाई-भतीजावाद की समस्या बहुत बड़ी है, अतः राजनीतिज्ञ तथा असैनिक कर्मचारी दोनों ही पर रिश्तेदारों के एक दायरे को सहायता या समर्थन करने के लिए उग्र तथा निरन्तर दबाव रहता है। भाई-भतीजावाद, पक्षपात तथा भ्रष्टाचार केवल नाइजीरिया की ही विशेषता नहीं है। वास्तव में यह अधिकतर विकासशील देशों के लोक प्रशासन के बहुत सामान्य लक्षण हैं। इसका कारण यह है कि इन देशों में पारिवारिक या रक्त-सम्बन्ध अभी भी बहुत सशक्त हैं, जबकि पश्चिमी देशों में बहुत हद तक कम हो गये हैं। इसके अतिरिक्त विकासशील समाजों में यद्यपि भाई-भतीजावाद तथा भ्रष्टाचार की औपचारिक रूप से आलोचना की जाती है, फिर भी ये काफी प्रचलित हैं और इनको समाज की अदृश्य मान्यता प्राप्त है। प्रिजमीय (Prismatic) समाजों की व्याख्या करते हुए रिग्स कहते हैं कि ये रिवाज लोक प्रशासन में औपचारिकतावाद का कारण है। माइकल क्रोजियर ने फ्रांस की नौकरशाही के व्यवहार में वहाँ के सामाजिक, सांस्कृतिक नियमों की भूमिका महत्वपूर्ण मानी है। रूस के प्रशासन का आधुनिकीकरण करने के प्रयासों में पीटर महान(Peter the Great) को कड़े विरोध का सामना करना पड़ा था, क्योंकि परम्परागत सामाजिक मान्यताएँ शीघ्रता से परिवर्तित नहीं होती हैं। परिवार, वंश, मूल निवास स्थान, सामुदायिक मान्यताएँ तथा सामाजिक मूल्य व्यक्ति के संस्कारों के भीतर तक समाहित होते हैं। यही कारण है कि पश्चिमी देशों में भाई-भतीजावाद का प्रचलन कम है, क्योंकि वहाँ व्यक्ति तथा परिवार (रक्त सम्बन्धी) की घनिष्ठता एवं आत्मीयता उस प्रकार की नहीं है, जैसे कि भारत या अन्य विकासशील देशों में पायी जाती है। शहरी बनाम ग्रामीण समाज की जीवनशैली तथा उनकी महत्वपूर्ण प्रकृति के पदों पर शहरी एवं अंग्रेजी पृष्ठभूमि के व्यक्तियों का विशेषाधिकार एवं सेना में जवानों के पदों पर ग्रामीण युवाओं का चयन सम्पूर्ण सामाजिक ढाँचे की स्वतः व्याख्या करते हैं।

9.5 प्रशासन का राजनीतिक परिवेश

लोक प्रशासन की जड़ें राजनीति में होती हैं। राजनीति का सम्बन्ध किसी देश के शासन से होता है और शासन का क्रियात्मक रूप प्रशासन में दिखता है। प्रशासन और राजनीति का सम्बन्ध बहुत घनिष्ठ होता है। दोनों ही एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं। राजनीतिक पर्यावरण, सामाजिक पर्यावरण से पूर्णतया अलग नहीं होता है। यह दोनों मिल कर वह स्थिति या वातावरण बनाते हैं, जिनमें लोक प्रशासन को यदि अधिक नहीं तो उतना अवश्य प्रभावित करता है जितना कि सामाजिक पर्यावरण। राजनीति परिवेश में जब बदलाव आता है, तब प्रशासनिक संस्थाओं में परिवर्तन होना स्वाभाविक है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि किसी भी देश के लोक प्रशासन तथा उसकी संरचनाओं पर वहाँ के राजनीतिक परिवेश का गम्भीर प्रभाव पड़ता है। शासन तथा राजनीतिक पर्यावरण एक-दूसरे के पर्याय बनते जा रहे हैं। राजनीतिक पर्यावरण के कुछ कारक जैसे- संवैधानिक पर्यावरण, शासन प्रणाली, शक्तियों का बंटवारा, राजनीतिक दलों की मान्यताएँ, राजनीतिज्ञ व लोक सेवक सम्बन्ध आदि लोक प्रशासन की परिस्थितिकी को प्रभावित करते हैं।

भारतीय सन्दर्भ में प्रशासन एवं राजनीतिक पर्यावरण की विवेचना करने के लिये हमें इसको विकासशील और विकसित देशों के सन्दर्भ में समझना होगा। विकसित तथा विकासशील राष्ट्रों में राजनीतिक पर्यावरण सर्वथा भिन्न प्रकृति का पाया जाता है एवं दोनों स्थानों में लोक प्रशासन में अन्तर दिखाई पड़ता है। विकसित देशों की प्रशासनिक व्यवस्था भिन्न होती है, क्योंकि वहाँ की सेवाएँ थोड़ी परिपक्वता प्राप्त होती है तथा वहाँ आधुनिकता भी देखने को मिलती है। आधुनिकीकृत राजनीति में कई प्रकार के लक्षण देखने को मिलते हैं, जैसे- नौकरशाही का विशेषीकरण, उच्चस्तरीय व्यवसायिक पुट, कार्यक्षेत्र विस्तार, आपसी सामंजस्य, जनसहयोग, सच्चरित्रता आदि। नियंत्रण एवं आपसी समन्वय सहित अधिकार क्षेत्र की भी स्पष्टता रहती है, अतः विकसित राष्ट्रों की राजनीति एवं लोक प्रशासन दोनों मिलकर राष्ट्रीय विकास में योगदान देते हैं। वहीं दूसरी ओर यदि विकासशील राष्ट्रों की ओर देखें तो वहाँ राजनीतिक व्यवहार बहुत ही अस्पष्ट एवं अपरिपक्व दिखाई देता है। इन राष्ट्रों की राजनीतिक प्रक्रियाएँ तथा संस्थाएँ एक संक्रमणकाल से गुजरती हैं, जहाँ विकासवादी विचारधाराएँ, सरकारों की अस्थिरता, शासक तथा शासकों के मध्य खाई, राजनीतिक संस्थाओं में असन्तुलन तथा विदेशी शक्तियों का प्रभाव दिखाई देता है। इसके अतिरिक्त विकासशील राष्ट्रों में राष्ट्रीय समस्याओं तथा विवादित विषयों पर सर्वसम्मति का अभाव पाया जाता है परिणामस्वरूप सत्तारूढ़ शासक दल द्वारा पूर्ववर्ती राजनीतिक दल द्वारा बनायी गयी नीतियों तथा कार्यक्रमों को परिवर्तित कर दिया जाता है। राजनीतिक दलों की संविधान, कानून तथा राष्ट्रीय विकास के प्रति कटिबद्धता नहीं होती है, बल्कि वो वोटों की राजनीति में ज्यादा विश्वास करते हैं। फ़ैरेल हैडी, आमण्ड, राबर्ट टूकर तथा शोल्स आदि ने विकसित एवं विकासशील देशों में शासन, राजनीति एवं नौकरशाही को वर्गीकृत करने का प्रयास किया, उनके अनुसार प्रशासन की कुछ विशेषताएँ इस प्रकार से हैं-

1. **आधुनिकीकृत प्रशासन(Mordernizing Administration)**- जापान आधुनिकीकृत प्रशासन का उदाहरण माना जाता है। जापान के संविधान के अनुसार लोक सेवक किसी विशेष समूह के नहीं बल्कि समाज के प्रतिनिधि माने जाते हैं। यहाँ लोक सेवक राजनीतिक निर्णयों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।
2. **परम्परागत स्वेच्छाचारी व्यवस्था(Traditional-AutocraticSystem)**- ऐसी व्यवस्था में यमन, पेरू, मोरक्को आदि शामिल किये गये हैं, जहाँ जनाधिक्य की समस्या भी है। यहाँ परम्परागत राजतन्त्रात्मक

- शासन व्यवस्था पायी जाती है। अर्थात् दलों या दबाव समूहों का अस्तित्व न के बराबर है, प्रशासनिक तंत्र एवं सेना स्वेच्छाचार्य शासकों की इच्छाओं को पूरा करने में व्यक्त होती है। समाज के विकास को शासकों द्वारा प्राथमिकता नहीं दी जाती है, केवल प्रयास भर किये जाते हैं।
3. **नागरिक संस्कृति(Civic Culture)-** नागरिक संस्कृति का प्रचलन संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन में पाया जाता है। यहाँ राजनीतिक, सामाजिक तथा प्रशासनिक संस्कृति में समानता है तथा लोकसेवक राजनीति के साथ मिलकर काम करते हैं। सामाजिक शक्तियाँ अर्थात् नागरिक भी इन देशों में लोक प्रशासन में विशेष भूमिका निभाती हैं।
 4. **शास्त्रीय प्रशासन(Classic Administration)-** फ्रान्स तथा जर्मनी जैसे देशों में शास्त्रीय प्रशासन प्रवर्तित है, जहाँ कितनी भी राजनीतिक उथल-पुथल क्यों न मचे, लोक प्रशासन यथावत कार्य करता रहता है। अधिकार सम्पन्न लोक सेवक बहुत शक्तिशाली भूमिका निभाते हैं तथा राजनीतिक क्रियाकलापों में भी रूचि लेते हैं।
 5. **नौकरशाही अभिजन व्यवस्था(Bureaucratic Elite System)-** इस प्रकार की व्यवस्था के उदाहरण में म्यांमार (बर्मा), इण्डोनेशिया, इराक, सूडान एवं कई अफ्रीकी देशों को शामिल किया जाता है। इन देशों में शासक वर्ग तथा लोक सेवक वर्ग में समाज के उच्च वर्ग, धनी किसान, उद्योगपति और प्रभुत्व सम्पन्न शामिल होते हैं। इन लोगों की वास्तव में सामाजिक न्याय एवं विकास में कोई आस्था नहीं होती, वहीं दूसरी तरफ जनता का भी इन पर ज्यादा विश्वास नहीं होता। लोक सेवकों की अपेक्षा सैनिक अधिकारी शासन सत्ता और राजनीति के ज्यादा समीप होते हैं।
 6. **प्रभावशाली दल: गतिशील व्यवस्था(Dominant Party : Mobilization System)-** मिस्र, घाना, अल्जीरिया, बोलिविया एवं अन्य पश्चिमी अफ्रीकी देशों में प्रवर्तित है। इन देशों की राजनीति में दमन एवं निरंकुशता अधिक मात्रा में पायी जाती है। इन देशों में केवल एक ही राजनीतिक दल अग्रणी रहता है, बाकी दलों को आगे नहीं आने दिया जाता है। विशिष्ट समूह, शिक्षित युवा, नौकरशाही तथा अभिजन आदि सत्ता के प्रति अपनी स्वामिभक्ति प्रदर्शित करते हैं।
 7. **प्रभावशाली दल: अर्द्ध प्रतिस्पर्द्धात्मक व्यवस्था(Dominant Party: Semi Competitive System)-** इस के अन्तर्गत ऐसे देश आते हैं, जहाँ एक ही राजनीतिज्ञ वर्षों तक अपना प्रभुत्व बनाये रखता है। हालांकि यहाँ अन्य दल भी मौजूद होते हैं, परन्तु वे कड़ी प्रतिस्पर्द्धा में नहीं होते हैं। भारत की कांग्रेस पार्टी और मैक्सिको की पी0आर0आई0 इसके उदाहरणों में शामिल हैं। डेविड एक्टर इसे गतिशील व्यवस्था मानते हैं, जिसका उद्देश्य समाज परिवर्तन, पंथ निरपेक्षता तथा समानता स्थापित करना है। यहाँ नौकरशाही की स्थिति मध्यम होते हुए पूर्णतया प्रभावी नहीं कहीं जा सकती है।
 8. **बहुलवादी प्रतिस्पर्द्धात्मक व्यवस्था(PolyarchialCompetitiveSystem)-** इस व्यवस्था में फिलीपीन्स, मलेशिया, लेबनान, ब्राजील, तुर्की, श्रीलंका जैसे विकासशील देशों को शामिल किया जाता है। इन देशों में अनेक राजनीतिक दल, समूह या संगठन कार्य करते हैं। ये सभी संगठन भी प्रतिस्पर्द्धा की दौड़ में चलते हैं और नीति निर्माण एवं अनेक महत्वपूर्ण मुद्दों पर इनकी सहमति रहती है। राबर्ट डाल ने बहुलवाद के सिद्धान्त के अन्तर्गत बताया है कि प्रत्येक संगठन किसी ना किसी स्तर पर अपनी भूमिका अवश्य निभाता है। जनसाधारण के बीच सक्रिय रहकर राजनीतिक दल न केवल जनमत का निर्माण करते

हैं, बल्कि शासन सत्ता की प्राप्ति के लिये सदैव संघर्ष करते हैं। इस संघर्ष में वे नौकरशाही से भी उलझते रहते हैं।

9. **साम्यवादी सर्वाधिकारवादी व्यवस्था(Communist Totalitarian System)-** इस व्यवस्था के अन्तर्गत वे विकासशील देश आ जाते हैं, जहाँ साम्यवाद का प्रचलन है। जैसे- रोमानिया, पोलैण्ड, हंगरी, बुल्गारिया आदि। लेकिन बीसवीं सदी के अन्तिम दशक में साम्यवाद का मोह हटने लगा था। साम्यवाद का तात्पर्य उस शासन व्यवस्था से है, जिसमें जनता के कल्याण एवं विकास की सम्पूर्ण जिम्मेदारी सरकार स्वयं उठाती है और उत्पादन के समस्त साधनों पर राज्य का नियंत्रण रहता है। दूसरी ओर सर्वाधिकारवाद वह व्यवस्था है, जब व्यक्ति के जीवन की समस्त गतिविधियां सरकार के नियंत्रण में आ जाती हैं तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता का कोई महत्व नहीं रहता है। साम्यवादी सर्वाधिकारवादी व्यवस्था अब उपरोक्त वर्णित सभी देशों में दम तोड़ चुकी है।

उपरोक्त वर्णित राजनीतिक, संवैधानिक वर्गीकरण, समय के साथ परिवर्तित होता रहता है, क्योंकि स्वयं राजनीति भी समसामायिक परिस्थितियों से प्रभावित होती रहती है।

इस प्रकार इन सभी विशेषताओं को देखने के बाद भारतीय सन्दर्भ में राजनीतिक पर्यावरण को समझना अधिक आसान हो जाता है। राजनीतिक अस्थिरता के सन्दर्भ में यदि भारत की स्थिति की विवेचना की जाये तो भारत में वर्ष 1989 से 1998 के मध्य हुए चार आम चुनावों के समय केन्द्र में त्रिशंकु विधायिका(Hung Parliament) की स्थिति उत्पन्न होने पर अस्थिर सरकारों द्वारा शासन संचालित किया गया। इस प्रक्रिया में राजनीतिक कार्यपालिका सुदृढ़ नहीं कहीं जा सकती है, क्योंकि गठबन्धन या साँझा सरकारें बिना किसी सहारे के नहीं चल सकती हैं। इस राजनीतिक अस्थिरता का दुष्परिणाम यह हुआ है कि परम्परागत नौकरशाही अर्थात् स्थायी कार्यपालिका की निरंकुशता नियन्त्रित होने के स्थान पर और अधिक बढ़ी तथा विकास की प्रक्रिया नकारात्मक रूप से प्रभावित हुई है। इसी प्रकार यदि राजनीतिक परिदृश्य में व्याप्त निराशा, संघर्ष, अस्थिरता और अवसरवादिता के समग्र सामाजिक ढाँचे और लोक प्रशासन की कार्यप्रणाली को प्रभावित करने का प्रश्न है, तो भारत में भी ये स्थिति पायी जाती है। सैद्धान्तिक रूप से कोई भी लोक सेवक राजनीतिक कार्यकलापों में भाग नहीं ले सकता है, फिर भी प्रशासनिक अधिकारियों में पर्याप्त मात्रा में राजनीतिक भेदभाव पाया जाता है। सरकारी कर्मचारियों के स्थानान्तरण तथा पदस्थापन में दिखाई देने वाली राजनीतिक संकीर्णताएँ लोक प्रशासन को व्यापक रूप से प्रभावित करती है। नीति-निर्माण का कार्य राजनीतिक मंत्री द्वारा किया जाता है एवं निष्पादन का कार्य लोक सेवकों का होता है। ऐसी स्थिति में राजनीतिक मान्यताओं का प्रशासन पर प्रभाव पड़ना स्वभाविक है। 'नवीन लोक प्रशासन' की विचारधारा भी यह मानती है कि राजनीति तथा लोक प्रशासन का पृथक्करण ना तो सम्भव है और ना ही व्यवहारिक।

9.6 प्रशासन का आर्थिक परिवेश

आधुनिक युग में आर्थिक विकास का अत्यधिक महत्व हो गया है। कुछ समय पूर्व तक राजनीतिक परिस्थितियों को ही अधिक महत्व दिया जाता था, परन्तु पिछले कुछ वर्षों से आर्थिक विकास के अनुसार ही नवीन इकाईयों का गठन किया जाता है। आर्थिक पर्यावरण ऐसा तत्व है जो लोक प्रशासन के साथ परस्पर क्रिया में लगा होता है। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था की आर्थिक स्थिति का वहाँ के लोक प्रशासन के स्वरूप, संगठनों और कार्यों पर

प्रभाव पड़ता है। किसी भी देश का लोक प्रशासन वैसा ही होता है, जैसा कि वहाँ का आर्थिक पर्यावरण होता है। उच्च स्तरीय संसाधनों से सम्पन्न देश का प्रशासनिक-तंत्र विकसित होता है तो दूसरी ओर आर्थिक विपन्नताओं से जूझते विकासशील राष्ट्रों का प्रशासनिक तंत्र व्याधिग्रस्त होता है। प्रायः सभी विकासशील देशों में तीव्र आर्थिक विकास एवं आधुनिकीकरण के लिये प्रशासनिक सुधारों को आवश्यक समझा जाता है। सामान्यतः अर्थव्यवस्था की प्रकृति तथा नीतियां राजनीति एवं प्रशासन द्वारा निर्धारित की जाती हैं। प्रशासन को आर्थिक विकास की आवश्यकताओं के अनुरूप ढाला जाता है और इनके लिये समय-समय पर प्रशासनिक सुधार किये जाते हैं। किसी भी देश की योजना को लागू करने का दायित्व भी प्रशासन का ही होता है, अतः देश की प्रशासनिक प्रणाली वहाँ के आर्थिक जीवन को नियंत्रित करती है। आज की प्रशासनिक व्यवस्था का स्वरूप मात्र कानून व्यवस्था तक ही सीमित न होकर, व्यक्ति के जीवन के हर पहलू को सवारने के लिये लोक कल्याणकारी बन गया है। डॉ० आर० के० दुबे लिखते हैं “लोक कल्याणकारी राज्य में आर्थिक विकास और सामाजिक विकास की अनेकों नवीन योजनाएँ संचालित की जाती हैं। प्रत्येक आर्थिक योजना पर्यावरण की परिस्थितियों से ही प्रभावित होती है, लेकिन इन योजनाओं को लागू करना लोक प्रशासन का दायित्व बन जाता है। आर्थिक विकास कार्यक्रमों को पूरा करने की लोक प्रशासन की क्षमता उत्पादन का महत्वपूर्ण निर्णायक तत्व होती है। आर्थिक विकास के उद्देश्यों को प्राप्त करने तथा अपनी योग्यता को बढ़ाने हेतु लोक प्रशासन को आमतौर पर नये मूल्यों को भी अपनाना पड़ता है। अतः आर्थिक वातावरण तथा लोक प्रशासन दोनों एक-दूसरे के साथ क्रिया-प्रतिक्रिया करते हैं तथा एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं।” लोक प्रशासन और पर्यावरण के आर्थिक पहलू को कुछ तथ्यों का अध्ययन करके और स्पष्टता से समझा जा सकता है।

1. आधुनिक काल में यह माना जाता है कि सामाजिक, आर्थिक विकास की प्रक्रिया मूलतः लोक प्रशासन की कार्यकुशलता पर निर्भर करती है।
2. आर्थिक विकास की प्रक्रिया में लोक प्रशासन की भूमिका महत्वपूर्ण है। प्रशासन को सदा आर्थिक विकास की आवश्यकताओं के अनुरूप ढालने के लिये समय-समय पर प्रशासनिक सुधार किये जाते हैं।
3. किसी भी देश की आर्थिक दशाओं में प्रगति या अवनति प्रशासन की नीतियों पर निर्भर करती है।
4. आर्थिक व्यवहार का प्रशासन पर भी प्रभाव पड़ता है। कोई भी देश जब अपना आर्थिक विकास करना चाहता है, तब उसे तदनुसार संस्थागत परिवर्तन करने होते हैं। ऐसी व्यवस्था की जाती है कि अधिक काम करने का प्रोत्साहन प्राप्त हो।
5. अर्थव्यवस्था की समस्त गतिविधियों पर राज्य एवं समाज के हित में नियंत्रण करने का दायित्व भी प्रशासन का होता है।
6. अर्थ या वित्त, प्रशासन का जीवन-रक्त कहा जाता है। जिस प्रकार रक्त का नियमित प्रवाह शरीर के संचालन के लिये आवश्यक होता है। ठीक उसी प्रकार लोक प्रशासन को व्यवस्थित रूप से चलाने के लिये भी पर्याप्त साधन, कर्मचारियों का सन्तोष, कार्य की उचित दशाएँ आदि की व्यवस्था वित्त के द्वारा ही की जाती है।
7. विकासशील देशों का प्रशासन जो विकास प्रशासन का पर्याय बन चुका है, का प्रमुख उद्देश्य भी सामाजिक, आर्थिक विकास को सुनिश्चित करना होता है।

8. इसके अतिरिक्त तीव्र आर्थिक विकास किसी भी देश में नियोजित तरीके से ही प्राप्त किया जा सकता है। नियोजन का उद्देश्य सीमित साधनों के द्वारा कम समय में अधिक लक्ष्यों की प्राप्ति होता है। इनकी प्रगति के लिये प्रशासन का स्वरूप लोक कल्याणकारी हो जाता है और विकासशील प्रशासन का जन्म होता है। इस प्रकार लोक प्रशासन नियोजन तन्त्र का चालक और प्रेरक होता है।
9. लोक प्रशासन की सबसे महत्वपूर्ण कमी या समस्या भ्रष्टाचार के अनेक कारण हैं, जिनमें से प्रमुख आर्थिक ही है। अतः प्रशासन को भ्रष्टाचार रहित रखने के लिए आर्थिक उपाय ही खोजने होंगे।

अतः निष्कर्ष के तौर पर कहा जा सकता है कि ना केवल प्रशासन आन्तरिक जीवन को नियंत्रित करता है, बल्कि देश की आर्थिक स्थिति का प्रभाव भी प्रशासन पर पड़ता है। लोक प्रशासन की समस्याएँ वास्तविक होती हैं तथा पूर्ण अर्थव्यवस्था का ही एक अंग होती है। लोक प्रशासन का सम्बन्ध, कार्य एवं प्रकृति देश के आर्थिक जीवन का एक निर्णायक तत्व मानी जाती है।

विकासशील देशों में लोक अधिकारियों का कम वेतन तथा सरकारी भ्रष्टाचार भी उनके आर्थिक विकास के निम्न स्तर, तथा तकनीकी और मानवीय साधनों की कमी से जुड़े हुए हैं। विकासशील देशों की अर्थव्यवस्था भी पिछड़ी हुई मानी जाती है, क्योंकि उसमें जनाधिक्य, परम्परागत देशों की भरमार, कम औद्योगिकीकरण, तकनीकी पिछड़ापन, गरीबी, बेरोजगारी, संसाधनों की कमी या निम्न गुणवत्ता, कृषि पर बहुत अधिक निर्भरता आदि की समस्याएँ भी जुड़ी रहती हैं। अर्थव्यवस्था की इस शोचनीय स्थिति के कारण ही लोक प्रशासन के सम्मुख नित नई चुनौतियाँ उत्पन्न होती रहती हैं। इसी कारण यह कहा जाता है कि, किसी भी देश के आर्थिक पर्यावरण को समझे बिना प्रशासन का विश्लेषण करना जटिल एवं अव्यवहारिक है। भारत सहित विश्व के अधिकांश विकासशील देशों में एक ओर पर्याप्त भूमि अनुपयोगी पड़ी है, वहीं दूसरी ओर बेरोजगारी बढ़ रही है। वास्तव में विकासशील देशों में आर्थिक संसाधनों तथा नीतियों में समन्वय एवं व्यवहारिकता का पर्याप्त अन्तर रहने के कारण अर्थव्यवस्था का संचालन बिखरा हुआ है और कमजोर दिखाई पड़ता है। अमेरिकी प्रशासन का अध्ययन करने के पश्चात एफ०डब्ल्यू० रिग्स का निष्कर्ष था कि अमेरिकी प्रशासन की बहुत सी विशेषताएँ उसकी अर्थव्यवस्था के नमूने पर ढली हुई हैं, यही बात विकासशील देशों के प्रशासन के सम्बन्ध में भी कही जा सकती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में आर्थिक उत्पादकता बहुत ऊँची है और इसका प्रशासन से सम्बन्ध है। अमेरिका के आर्थिक संख्यात्मक प्रबन्धों में कमी वाले साधनों का उपयोगी तथा विवेकपूर्ण प्रयोग होता है। इससे सेवाओं और उत्पादन में बहुत वृद्धि होती है, इससे कई सामाजिक मूल्यों को ऐसा समझा जाता है, जैसे कि वे कोई वस्तु हो और बाजार में खरीदी या बेची जाती हो। भूमि, मनुष्य की मजदूरी, धन, समय, सभी बिकाऊ समझे जाते हैं और समाज बाजार को केन्द्रीय संस्थान मानकर कार्य करता है। रिग्स का कहना है कि अमेरिकन समाज का बाजार के प्रति उन्मुख होने में हमारी प्रशासन व्यवस्था पर प्रत्यक्ष और परोक्ष दोनों प्रकार का प्रभाव है। अमेरिका के लोक कार्मिक प्रशासन के कई नियम, जैसे- 'समान कार्य के लिये समान वेतन' (नौकरशाही मजदूरी के लिये कीमतों को बराबर करना), किसी सरकारी कर्मचारी को उसका कार्य सन्तोषजनक ना होने पर पद से हटा देना ('पद के लिये योग्यतम व्यक्ति' का सिद्धान्त), नौकरशाह तथा नियुक्त करने वाले अभिकरण के बीच सम्बन्धों का निश्चित होना तथा समझौते की शर्तों पर आधारित होना (समझौता करने का अधिकार) आदि अमेरिका की आर्थिक व्यवस्था से प्रभावित है। इसी प्रकार अमेरिका के लोक वित्तीय प्रशासन ने भी मार्केट सिद्धान्त से संकेत प्राप्त किया है। वहाँ कर(Tax) की दर राज्य द्वारा दी जाने वाली सेवाओं से सम्बन्धित है तथा निष्पादन बजटिंग

प्रणाली(Performance Budget System) इसी के उदाहरण माने जाते हैं। रिग्स का मानना है कि “अमरीका का मार्केट समाज प्रशासनिक क्षेत्र में भी वहीं भौतिक मूल्य लागू करना चाहता है, जो वह मार्केट में लागू करता है।” रिग्स आगे चलकर फिर कहते हैं, “अधिकतर अमरीका के लोक प्रशासन के सार का निर्धारण उसके मार्केट समाज की आर्थिक आवश्यकताएँ करती हैं। जो बात सामान्य तौर पर किसी भी औद्योगिक दृष्टि से विकसित समाज के लिए सत्य हो सकती है, वह यह है कि वह अपनी अर्थव्यवस्था के समर्थन के लिये उपयोगी तथा विवेकपूर्ण संस्थानों पर आधारित होता है। मार्केट तथा ब्यूरो (सरकारी विभाग) दोनों ही औद्योगिक समाज के अनिवार्य ढाँचे हैं। अतः मेरा निष्कर्ष यह है कि यह इतना अधिक स्वयं मार्केट नहीं है, अपितु औद्योगीकरण है, जिसके परिणामस्वरूप एक विवेकपूर्ण(achievement oriented) लोक प्रशासन व्यवस्था की स्थापना सम्भव तथा अनिवार्य दोनों हैं।”

बाजारीकरण(marketization) लोक प्रशासन के अन्य पक्षों, जैसे- नियोजन, संचार लोक सम्बन्ध, प्रबन्ध, व्यवसायिक तथा स्टॉफ संगठन आदि को भी प्रभावित करता है। विद्वान प्रशासनिक ब्यूरो अर्थात् सरकारी विभाग को एक प्रकार का बाजार ही मानते हैं, जिसमें भाग लेने वाले निश्चित उद्देश्यों को प्राप्त करने का अधिक से अधिक प्रयास करते हैं। इसके बदले में लोक प्रशासन अर्थव्यवस्था को प्रभावित करता है। विकसित हो या विकासशील सभी प्रकार के देशों में लोक प्रशासन लाइसेंसों आदि कुछ परिस्थितियों में वस्तुओं के मूल्यों को निर्धारित करके एकाधिकारों को रोकने, आयात-निर्यात को नियन्त्रित करने आदि तरीकों से अर्थव्यवस्था को नियंत्रित करता है।

आजकल अर्थव्यवस्था, प्रशासन तथा समाज के अन्तर्सम्बन्धों के क्रम में सकल राष्ट्रीय मुख की नई अवधारणा भी जन्म ले रही है। यह अवधारणा यह मान कर चलती है कि विकासशील राष्ट्र विश्व की प्रतिस्पर्द्धा के कारण अपनी सांस्कृतिक पहचान तथा आर्थिक सुख खोते जा रहे हैं। अतः राष्ट्रीय आर्थिक विकास, की प्रक्रिया में उन आध्यात्मिक मूल्यों का लोप न हो, जो मानव सभ्यता के अभिन्न तत्व हैं। पिछले दशकों से यह प्रश्न भी महत्वपूर्ण रूप से उठ रहा है कि पश्चिमी मॉडल पर आधारित विकास कार्यक्रम विकासशील राष्ट्रों की परिस्थितियों के अनुकूल नहीं है। अतः इन देशों की अर्थव्यवस्था को स्थानीय कारकों एवं विशेषताओं के आधार पर पुर्नसंचित किया जाना चाहिये।

अभ्यास प्रश्न-

1. तुलनात्मक लोक प्रशासन का सम्बन्ध किससे है?
2. लोक प्रशासन किस प्रकार का विज्ञान है?
3. “लोक प्रशासन पर बाह्य वातावरण का प्रभाव पड़ता है” यह मान्यता किस उपागम से सम्बन्धित है?

9.7 सारांश

इस अध्याय के द्वारा आप ये अवश्य समझ गये होंगे कि लोक प्रशासन एक मानवीय क्रिया है, इसलिये इस पर पर्यावरण का व्यापक और गहरा प्रभाव पड़ता है। व्यक्ति, समाज एवं प्रशासन के समस्त क्रियाकलापों का निर्धारण बाह्य परिस्थितियों द्वारा होता है। लोक प्रशासन के आधुनिक विचारकों की यह मान्यता है कि किसी भी प्रशासनिक अवस्था की सम्पूर्ण जानकारी हेतु सम्बन्धित प्रशासन के बाह्य परिवेश का अध्ययन करना आवश्यक हो जाता है। जो प्रशासनिक संस्थाएँ किसी एक देश में सफलतापूर्वक काम करती हैं, उन्हें दूसरे देशों में अपनाने के प्रयास किये जाते हैं, लेकिन उस प्रशासनिक व्यवस्था को दूसरे देशों में अपनाये जाने के पूर्व दोनों के पर्यावरण का

सूक्ष्म अध्ययन एवं विवेचन आवश्यक हो जाता है। परिवेश सम्बन्धी तत्व न सिर्फ समाज में प्रभावशाली परिवर्तन लाते हैं, बल्कि पर्यावरण सम्बन्धी तत्व प्रशासन और उसके कार्यक्रमों को भी व्यापक रूप से प्रभावित करते हैं। 1961 में एफ0 डब्ल्यू0 रिग्स की पुस्तक "The Ecology of Public Administration" में लोक प्रशासन और पर्यावरण के मध्य परस्पर क्रिया को तुलनात्मक ढंग से समझने का प्रयत्न किया था। प्रशासन और पर्यावरण एक-दूसरे पर प्रभाव डालते हैं और इस प्रक्रिया की गतिशीलता की समझ प्रशासन को समझने के लिये आवश्यक है। इस समझ को परिस्थितिकी दृष्टिकोण का नाम दिया गया। रिग्स ने ही अपने 'साला मॉडल' में बताया था कि लोक प्रशासन पर सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक तत्वों का भी प्रभाव पड़ता है। प्रशासन के संगठन में विभिन्न कर्मचारियों के आपसी सम्बन्धों, उच्च अधिकारियों के प्रति निम्न अधिकारियों के दृष्टिकोण आदि पर समाज की संस्कृति और मूल्यों का व्यापक प्रभाव पड़ता है। रिग्स ने ही ये भी कहा कि किसी समुदाय का सामाजिक परिवेश उसके संस्थानों, संस्थागत नमूनों, वर्ग, जाति सम्बन्धों, ऐतिहासिक विरासत, परम्पराओं, धर्म, मूल्यों की व्यवस्था, विश्वास, आदर्श आदि पर आधारित होता है। वर्तमान प्रशासन का संचालन केवल कानूनी न्याय के आधार पर नहीं, सामाजिक न्याय के आधार पर होता है।

प्रशासन और राजनीतिक परिवेश का पारस्परिक सम्बन्ध अत्यन्त घनिष्ठ होता है। चूँकि लोक प्रशासन की जड़े राजनीति में निहित होती है। अतः राजनीतिक परिवेश में किसी तरह के परिवर्तन का प्रभाव प्रशासनिक संरचनाओं पर पड़ता है।

लोक प्रशासन पर आर्थिक परिवेश के प्रभाव के सम्बन्ध में भी ये सत्य है कि, किसी भी राजनीतिक व्यवस्था की आर्थिक स्थिति वहाँ के प्रशासनिक स्वरूप, संगठन और कार्यों को प्रभावित करती है। किसी भी देश के आर्थिक विकास के लिये प्रशासन में सुधार आवश्यक होता है। इसलिये प्रशासनिक प्रक्रिया को आर्थिक विकास की आवश्यकता होती है।

9.8 शब्दावली

परिवेश- परिधि, घेरा, परिवर्धित- जो अच्छी तरह बढ़ा हुआ हो या बढ़ाया गया हो, सामन्जस्य- तालमेल, अनुकूलता, मेल, प्रतिरोपित- जो (फिर से) रोपा गया हो, जो पुनः लगाया गया हो, संकीर्णताएँ- अनुदारता, व्याधिग्रस्त- बुराईयों से ग्रस्त।

9.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. प्रशासनिक व्यवस्थाओं, प्रशासनिक नियमों व प्रशासनिक संस्कृति से है, 2. सामाजिक विज्ञान, 3. परिस्थितिकी उपागम

9.10 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. डॉ0 अवस्थी, तुलनात्मक लोक प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा- 2004
2. डॉ0 सुरेन्द्र कटारिया, तुलनात्मक लोक प्रशासन, आर0बी0एस0ए0, पब्लिशर्स, जयपुर- 2013

9.11 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. एम0पी0शर्मा, बी0एल0 सदाना, हरप्रीत कौर, लोक प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार, किताब महल, इलाहाबाद- 2015
2. आर0 के0 दुबे, आधुनिक लोक प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा- 2004
3. अवस्थी एवं अवस्थी, भारतीय प्रशासन, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा- 2002, 2003
4. टी0एन0 चतुर्वेदी, तुलनात्मक लोक प्रशासन, रिसर्च प्रकाशन, सामाजिक विज्ञान, दिल्ली- 1978

9.12 निबंधात्मक प्रश्न

1. लोक प्रशासन के अन्तर्गत पर्यावरण का क्या महत्व है? लोक प्रशासन और पर्यावरण के सम्बन्धों की विवेचना कीजिये।
2. सामाजिक, आर्थिक पर्यावरण, प्रशासनिक प्रणाली को किस प्रकार प्रभावित करता है? व्याख्या कीजिये।
3. लोक प्रशासन को सामाजिक, सांस्कृतिक पर्यावरण कैसे प्रभावित करता है? विवेचना कीजिये।